

265
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ACATLAN”

**La Legalidad en las Sanciones de la Procuraduria
Federal del Consumidor**

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

GLORIA ROSAS PALOMINO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F. 1993



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

TEMAS	PAGINAS
INTRODUCCION	
CAPITULO I	
LA PROTECCION AL CONSUMIDOR EN AMERICA	
1.1.-La Protección al Consumidor en México.....	1
1.2.-Venezuela y su Ley de Protección al Consumidor.	3
1.3.-Breve referencia de la Protección al Consumidor en Brasil, Costa Rica y Guatemala.	4
1.4.-La Protección al Consumidor en Estados Unidos y su origen distinto comparado al de México.....	6
1.5.-Origenes Distintos (México y E.E.U.U.).....	8
CAPITULO II	
LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR	
2.1.-Panorama Histórico y Actual de la Ley Federal de Protección al Consumidor.....	9
2.2.-Base Constitucional de la Ley Federal de Protección al Consumidor.....	11
2.3.-Reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor.....	16
2.4.-Definición y Competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor.....	25
2.5.-Disposiciones Generales.....	28

C A P I T U L O I I I

LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

3.1.-Naturaleza Jurídica de la Procuraduría Federal del Consumidor.....	31
3.2.-Atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor.....	32
3.3.-El Procurador Federal del Consumidor y sus atribuciones.....	42
3.4.-El Instituto Nacional del Consumidor como organismo aunado a la Procuraduría Federal del Consumidor.....	43
3.5.-Situación Jurídica del personal de la Procuraduría Federal del Consumidor.....	45
3.6.-Organización Interna de la Procuraduría Federal del Consumidor.....	46

C A P I T U L O I V

LA DIRECCION GENERAL DE INSPECCION Y VIGILANCIA.

4.1.-Importancia de la Dirección General de Inspección y Vigilancia, y su trascendencia en la imposición de sanciones.....	53
4.2.-Inspección y vigilancia. Significado y Concepto Jurídico.....	57
4.3.-Métodos de Inspección.....	57
4.4.-El Acta de Inspección como antecedente de la sanción.....	58

C A P I T U L O V

LA SANCION

5.1.-Concepto de Sanción.....	63
5.2.-Legalidad en la Sanción. Art.21 Constitucional.....	63
5.3.-Tipos de Sanción en la Procuraduría Federal del Consumidor.....	67
5.4.-Diferencia entre Sanción Administrativa y Sanción Penal.....	71
5.5.-Procedimiento para sancionar.....	71
5.6.-Sanción para el caso de reincidencia.....	73
5.7.-Reglas para Sancionar y Sanción a Proveedores Infractores.....	74

C A P I T U L O VI

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

6.1.-Plazo para interponerlo y personalidad del promovente.....	76
6.2.-Ofrecimiento y desahogo de pruebas.....	79
6.3.-Resolución del recurso.....	79
6.4.-Suspensión del Acto Reclamado.....	80

C A P I T U L O VII

BENEFICIOS DE LA POBLACION CONSUMIDORA,

7.1.-Importancia de la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor.....	81
7.2.-Logros alcanzados por la Procuraduría Federal del Consumidor.....	82
7.3.-Funciones adoptadas por el Instituto Nacional del Consumidor para el logro de sus fines.....	83
7.4.-Medida en que beneficia al consumidor las practiccas de inspección e imposición de sanciones.....	84
CONCLUSIONES.....	85
BIBLIOGRAFIA.....	87

I N T R O D U C C I O N

La idea de este trabajo nació en razón del deseo de encontrar una solución al problema del consumo en nuestro país, para lo cual damos una breve comparación de la protección a los consumidores en algunos países de latinoamérica que nos permita descubrir algunas deficiencias en la forma de aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

En todas las consideraciones que se hacen, se adopta una perspectiva global preponderante, la cual permite tener en cuenta cada una de las funciones que desempeñan los organismos internos que integran la Procuraduría Federal del Consumidor resaltando aún más la función de la Dirección General de Inspección y Vigilancia por su trascendencia en la imposición de sanciones.

No menos importantes los demás temas que aquí se desarrollan en el primer capítulo abordamos el tema de la protección al consumidor en América Latina, en el cual hacemos una breve comparación de la legislación mexicana en materia de protección al consumidor, con algunas otras legislaciones de latinoamérica, como son: Venezuela, Brasil, Costa Rica, Guatemala y Estados Unidos, todo esto con el fin de encontrar algunas diferencias que pudiéramos tomar en cuenta para mejorar nuestra actual situación de consumo y su protección.

En el capítulo segundo se señala ampliamente todo lo relacionado, con la Ley Federal de Protección al Consumidor tales como: su fecha de creación y publicación, capítulos de los que consta, su fundamento legal, algunas reformas efectuadas a la misma, definición y competencia de la Procuraduría Federal del Consumidor, incluido en este punto, la distinción entre la función que desempeña la SECOFI y la PROFECO, así como las disposiciones generales que en la misma se señalan.

En el capítulo tercero, se hacen señalamientos específicos a la Procuraduría Federal del Consumidor, tales como; su naturaleza jurídica, y las atribuciones que adquiere su titular.

Se hace referencia al Instituto Nacional del Consumidor como organismo coadyuvante de la Procuraduría Federal del Consumidor para el logro de sus mutuas actividades y fines.

Además, se presenta a grandes rasgos la situación jurídica de su personal, y como punto último de este capítulo señalamos la organización interna de dicha institución.

En el capítulo cuarto, nos referimos a uno de los temas considerados más relevantes del presente trabajo, como lo es la Dirección General de Inspección y Vigilancia por su trascendencia en la imposición de sanciones, a su vez presentamos la estructura de esta dirección a través de un organigrama para dar una idea más amplia al lector de como se conforma.

Hacemos alusión a los conceptos de inspección y Vigilancia, y damos a conocer su concepto jurídico. Por otra parte resaltamos la importancia de las actas que levanta el personal adscrito a la Dirección General de Inspección y Vigilancia, como antecedente de algunas sanciones que impone la Procuraduría Federal del Consumidor, y señalamos los métodos empleados por dicho personal para detectar anomalías que ameriten su sanción.

En el capítulo quinto como su título lo indica, señalamos todo lo concerniente a la sanción: concepto jurídico, legalidad, tipos de sanciones que impone la Procuraduría Federal del Consumidor, diferencia entre sanción administrativa y sanción penal, indicamos el procedimiento para sancionar, y las reglas que se deben tomar para casos de reincidencia, así como la forma en que se sanciona a proveedores infractores.

En el capítulo sexto, nos aludimos a los recursos administrativos, el plazo para interponerlos y la personalidad del promovente, ofrecimiento y desahogo de sus pruebas, su resolución, y finalmente la suspensión del acto reclamado.

En este capítulo, se advierte que en lo que respecta al tema de los recursos administrativos, la Ley Federal de Protección al Consumidor no es muy clara al respecto, ya que omite que recursos son generalmente los más usuales en cuanto a su interposición, lo cual puede apreciarse al consultar la legislación respectiva.

Finalmente, en el capítulo séptimo resaltamos la importancia de la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como los beneficios que trae aparejados su aplicación, a la población consumidora.

En el presente trabajo, el lector podrá advertir que todos y cada uno de los temas que se desarrollaron son producto del esfuerzo de la suscrita, sin embargo, estamos conscientes de que falta mucho por añadir y saber, tanto de las funciones que tiene a cargo la Procuraduría Federal del Consumidor como de su legislación respectiva.

Por tal motivo, esperamos que el presente trabajo despierte interés en el lector, para aportar un punto de vista más completo que haga posible la modificación de algunas normas con el fin de mejorar el sistema de protección al consumidor.

*Cada uno de los temas comprendidos en el presente trabajo se encuentran actualizados, debido a la abrogación que sufrió la anterior ley y el tiempo requerido para la culminación de dicho trabajo de tesis.

**LA PROTECCION AL CONSUMIDOR
EN AMERICA LATINA****1.1.- La Protección al Consumidor en México**

Probablemente, hace algunos años se podía afirmar que el problema de la protección al consumidor no concernía sino a los países desarrollados, hoy en día, esta afirmación está completamente superada puesto que la sociedad consumidora se extiende y franquea todas las fronteras, siendo su único límite el poder de compra de los individuos.

Es aquí, precisamente, donde nace la relación jurídica proveedor-consumidor, entendiéndose por proveedor aquella persona que posee un satisfactor a través de la extracción transformación, distribución y comercialización; mientras que por consumidor deberá entenderse, en lo sucesivo, a toda persona que tiene una necesidad y que la va a satisfacer a través de un bien o de un servicio.

Los bienes son objetos que por sus cualidades tienen la posibilidad de satisfacer una necesidad, por ejemplo; el vestido; mientras que los servicios los podemos identificar fácilmente como las actividades que generan satisfacción.

Pero, es importante que la relación que nace entre proveedor y consumidor sea armoniosa, y ésto sólo se logra a través del control de las acciones proveedoras para prevenir el engaño y el abuso.

Además de la necesidad de orientar al consumidor que quiera beneficiarse con racionales hábitos de consumo, y la de poner a disposición, para la protección de los intereses de la población consumidora, un organismo que actúe como defensor de dichos intereses.

Para ello, en México se ha promulgado una ley para la defensa de los consumidores. Es una ley que si no en su totalidad, si en gran parte responde a las condiciones económicas particulares.

Correspondió al Movimiento Obrero Organizado, con el apoyo de otros sectores sociales, impulsar la creación de la Ley Federal de Protección al Consumidor los cuales vieron cristalizados sus esfuerzos el 5 de febrero de 1976, mientras que a partir de 1970, el Estado Mexicano crea la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor como instituciones destinadas a orientar, proteger y defender los intereses de los consumidores.

En particular, la ley que ahora nos ocupa fue elaborada por funcionarios y consejeros de la entonces Secretaría de Industria y Comercio, y presentada en una época en la que el poder de compra de las clases sociales disminuía día tras día a causa de la escalada de precios y salarios.

En la elaboración de la ley, había una representación del gobierno, de la doctrina del Derecho Mexicano, y de los inversionistas, pero no existía representación por parte de los trabajadores, ni de los consumidores, por lo que la iniciativa fue aprobada sin grandes modificaciones por el Poder Legislativo.

Actualmente, la Ley Federal de Protección al Consumidor ha sufrido algunas reformas y adiciones, algunas benéficas y otras no, con el fin de adecuarla a las necesidades de la población consumidora, pero tal propósito no podrá consolidarse sin el apoyo de todos nosotros, los consumidores ya que esta ley no pretende imponer normas de conducta obligatoria pues cada quien es libre de consumir lo que desee, pagando por ello lo que quiera y cuanto pueda, en virtud de que el sistema se preocupa únicamente por condicionar las mentes de cada individuo en el consumo de cualquier producto, sin imponer su calidad, apariencia o utilidad, a través de los diferentes medios de difusión.

Prueba de lo anterior, es que en determinada época del año se acentúa la publicidad de diferentes productos en los distintos medios de comunicación.

Es así como la educación dentro de este ámbito, juega un papel muy importante para lograr la solución de los problemas de los consumidores, ya que para que exista un ataque realizado en contra de sus intereses, en la mayoría de los casos, se requiere de la voluntad o de la ingenuidad del consumidor.

De esta manera, la educación del consumidor deberá consistir en su aleccionamiento para "razonar como individuo y no como hombre-masa, en función de sus propios e individuales intereses y no como autómatas", ya que muchas veces actúa sin voluntad propia, sino como consecuencia de la manipulación mental que realiza el sistema del consumismo.

Es así como el mismo individuo adoptando decisiones propias razonadas en cuanto a su consumo y con su participación ciudadana frente a las autoridades apoyadas por la misma institución se lograrán los fines que se ha planteado esta ley protectora.

Pero, aún son desalentadores los resultados que podemos apreciar día con día sobre la protección al consumidor en nuestro país, debido a diversos factores, entre ellos la no aplicación de las disposiciones de la misma ley, aunado a la falta de cooperación o intervención ciudadana.

Además, aunque se a tratado de darle a la Procuraduría Federal del Consumidor una imagen de organismo fuerte y autónomo, este se ve limitado en razón de su competencia, por lo que, para procurar la satisfacción de los derechos a los consumidores, cuando éstos se ven afectados, actúa como intermediario ante cada una de las autoridades competentes.

Para que sean ellas las que conforme a la ley de protección al consumidor y, a la de cada una de las materias involucradas, proceda su aplicación o multa, etc., sin perjuicio de llegar a un arreglo meramente conciliatorio y en su caso al arbitraje, que funcione a fin de aligerar la carga de las autoridades competentes.

1.2.- Venezuela y su Ley de Protección al Consumidor

Es satisfactorio reconocer la labor realizada por Venezuela, al promulgar su ley de protección al consumidor el 5 de agosto de 1974, y que ésta no difiere mucho de la nuestra.

Es así, como mientras la ley mexicana opta por la creación de un organismo independiente, la República de Venezuela decide la creación de una Superintendencia de Protección al Consumidor, dependiente del Ministerio de Fomento, atribuyéndole a dicha Superintendencia facultades que en la ley mexicana corresponden a la Procuraduría Federal del Consumidor y al Instituto Nacional del Consumidor.

La Ley de Protección al Consumidor en Venezuela, encomienda al juez competente, la aplicación coercitiva de la ley sin alterar las atribuciones de la superintendencia en cuanto al manejo administrativo de las violaciones que pudieran darse ocasionalmente a la ley, las cuales deberán substanciarse inicialmente a través de una Sala de Instrucción y Sustanciación, sin perjuicio de poder requerir la intervención del juez penal en caso de delito.

En su artículo 99 de la citada ley, encomienda a la superintendencia de protección al consumidor, velar por los intereses de los consumidores frente a las acciones del gobierno nacional, el de los estados, municipalidades, institutos autónomos y empresas en las cuales la nación tenga participación decisiva.

Mientras que por otra parte, en su artículo 159 ordena la publicación regular del boletín nacional del consumidor tarea muy parecida a la que se le encomienda a nuestro actual Instituto Nacional del Consumidor con el fin de orientar a la población en cuanto a un mejor consumo.

Finalmente, podemos destacar que el articulado Venezolano coincide, si no en su totalidad si en gran parte con la legislación mexicana y no solo con ésta, sino también con los postulados del Movimiento Mundial de Protección al Consumidor.

1.3.- Breve Referencia de la Protección al Consumidor en Brasil, Costa Rica y Guatemala

Brasil

En realidad, es poco lo que podemos decir en cuanto a su intento fallido de este país latinoamericano por tratar de proteger los intereses de los consumidores, ya que a pesar de su gran esfuerzo por lograrlo, no ha llegado a cristalizar aún en un verdadero sistema.

Costa Rica

Costa Rica resulta ser la segunda en tiempo en cuanto a la promulgación de su Ley de Protección al Consumidor que data del 28 de febrero de 1975 y publicada en la GACETA, n266 del 9 de abril del mismo año.

Al estudiar el articulado de la ley Costarricense, podemos advertir que se asemeja al articulado mexicano, lo cual constituye un principio alentador para unificar las ideas encaminadas a la protección del consumidor en toda latinoamérica.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos que en su artículo 99 b prohíbe acciones o prácticas engañosas en la oferta de bienes y servicios, y la obligación de expedir facturas en las que conste la identificación de los mismos.

De esta manera, podemos apreciar que en su mayoría cada uno de los puntos que conforman esta ley son encaminados al control y la fijación de precios, así como a la regulación de un adecuado abastecimiento y distribución de los bienes de consumo, incluyendo la facultad del estado para mantener los porcentajes de utilidad dentro de adecuados niveles, entendiéndose por utilidad, todo aquello que el hombre considere adecuado para determinado fin.

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio, de acuerdo con el artículo 79 de la ley en cuestión, queda facultado para aplicar las disposiciones relativas al despido y sujeción de responsabilidades de ley, sin perjuicio de la obligación que se impone a los miembros de la Guardia de Asistencia Rural y de la Guardia Civil como auxiliares de dicho Ministerio.

En cuanto a la violación de las disposiciones de la presente ley, son sancionadas con multa, prisión o cierre del local infractor, éste deberá decretarse por el Tribunal Penal previa opinión del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y que en ningún caso se procederá al cierre de los centros de producción.

Guatemala

Decretó su Ley de Protección al Consumidor nº 1 - 85 del 14 de enero de 1985, con el reglamento de la misma (acuerdo gubernativo nº 48 - 85 del 25 de enero de 1985).

El articulado de la Ley de Protección al Consumidor de Guatemala, se dirige fundamentalmente a controlar los precios de productos y servicios, a evitar el alza inmoderada de sus precios, así como establecer un apartado de delitos económicos y sus correspondientes sanciones.

Como delitos económicos quedan contemplados; la elevación del precio en productos regulados, el aumento de tarifas no autorizadas, cuotas o precios de servicios públicos, el acaparamiento, desabasto o negativa a vender productos esenciales, así como los actos encaminados a alterar el peso medida o calidad, o bien, destinados a engañar a los consumidores respecto de los mismos, todo acto que impida o tenga como fin impedir la libre competencia en la producción y comercialización de productos esenciales, la negativa a proporcionar información a la autoridad competente, etc..

Las sanciones consistentes en multas de hasta un millón de quetzales, cierre temporal o definitivo del negocio, cancelación de la patente de comercio y prisión de 6 meses a 3 años.

Son autoridades competentes el Ministerio de Economía o el Ministerio de Estado que por razones de la materia ejerzan el control del producto o servicio de que se trate.

Por último, es importante señalar que las multas por ningún motivo podrán ser rebajadas ni exoneradas.

1.4.- La Protección del Consumidor en Estados Unidos

No podemos pasar por alto la visión que de la protección al consumidor hace la unión estadounidense, a simple vista pudieramos pensar que son muy salvaguardados los derechos de los consumidores, sin embargo, para corroborar esto, basta mencionar que no es muy protegido, ya que si un consumidor es encontrado en las instalaciones de un almacén apoderándose sin pagar de algún objeto de mínimo valor, es procesado ante la Corte previa detención en sus instalaciones privadas.

Con lo anterior, lo único que se pretende es disminuir las pérdidas y elevar las ganancias mediante el sistema de provocar el ánimo del consumidor de apoderarse de mercancías de todo tipo colocadas a la vista de éste.

En la legislación mexicana, se tratan de evitar casos similares al anterior, para ello el artículo 54 de nuestra Ley Federal de Protección al Consumidor, protege previamente la dignidad del consumidor independientemente de todos aquellos casos que en la misma ley se determinan.

En la América Sajona, existen instituciones que comparadas con las nuestras son contrarias a la protección del consumidor, aunque para ellos no lo sean, existe en ese país lo que llaman "Repossession", que es la facultad del vendedor en abonos para sin necesidad de orden o mandato judicial apoderarse del bien, en relación con cuyos pagos el deudor se encuentra atrasado.

También, es permitido lo que llaman "embargo de salarios", que consiste en la facultad del acreedor de realizar una llamada telefónica al patrón del consumidor moroso, para que lo presione de manera amenazadora con el despido, si no paga de inmediato.

Por otra parte, los "buros de crédito" son oficinas establecidas en toda la América Sajona, para llevar un registro de toda la población, sus métodos de pago, adeudos etc..

No estar registrados equivaldría a cortar un suministro vital, ya que en este sistema de crédito planteado sería imposible adquirir de contado bienes de alto precio.

En sus ventas a crédito, podemos apreciar que se maneja mucho la publicidad y el abono mensual, en cambio en ningún momento se menciona el número de pagos, ni el valor del artículo, ni mucho menos el porcentaje de interés.

Al respecto, se ha tratado a lo largo de los años, de crear una Ley Federal que especifique las condiciones del crédito, sin lograr nada aún hasta el momento.

En México, no existen "buros de crédito", pero si las tarjetas de crédito, que aunque son dos figuras diferentes estas últimas traen aparejado un encadenamiento a una verdadera esclavitud de endeudamiento.

En cuanto a crear una ley protectora, como ya se dijo anteriormente, aún no se ha logrado ya que algunas disposiciones federales que existen, éstas carecen de uniformidad limitándose a proteger determinado producto, tal es el caso del tabaco o las armas de fuego, lo cual viene a debilitar más aún su campo de acción de los ciudadanos, en virtud de que para lo que, alguna entidad se encuentra permitido, en otra puede constituir un delito.

Como antecedente de la supuesta protección al consumidor que se da en la Unión Americana, tenemos las denuncias hechas a las prácticas de infiltración de las organizaciones de consumidores por parte de los grupos económicos llamados "consumer products safety commission" (comisión de seguridad de los productos para el consumidor), la cual quedó establecida el 14 de mayo de 1973, con el fin de proteger al consumidor contra los riesgos de lesiones provocadas por artículos de consumo, así como promover investigaciones para evitar éstas.

Como podemos apreciar, los fines planteados por tal comisión son únicamente de seguridad, pero no en el sentido de detectar los productos peligrosos o nocivos para la economía del consumidor, sino que con ello, se pretende alcanzar niveles mejores en cuanto a la economía del país ya que con ello, se pudiese pensar que un producto que viene en envase es mejor que el que no se encuentra envasado, es decir, como ellos lo plantean a mayor seguridad bienes más caros.

Por último, es importante recalcar que en la Unión Americana no se ha llegado aún a legislar sobre la materia en cuestión como se ha hecho en nuestro país, tal vez, por ser una nación absolutamente capitalista en donde se manejan diferentes sistemas de comercialización, todo ello encaminado a obtener altos índices de ganancias, sin pensar en las consecuencias que le traen aparejadas al consumidor.

1.5.- Orígenes distintos (México y Estados Unidos)

A lo largo de esta breve referencia que de la protección al consumidor hacen México y Estados Unidos, logramos percibir que son sistemas totalmente opuestos, en virtud de que en las leyes mexicanas no existe el embargo de salarios ni reposedores que se apoderen legalmente de nuestros bienes ni despidos por adeudos, ni tampoco consolidadores de adeudos atrasados.

Existen esquemas consumistas que se encuentran presentes en nuestro país, pero no como sucede en los grandes consorcios mundiales.

Sin embargo, no todo es negativo en cuanto a la protección del consumidor se refiere, ya que podemos mencionar como uno de los mayores logros de la Unión Americana, el principio universal aplicado a la garantía de los aparatos eléctricos con una duración de treinta días, ésta no se aplica siendo en cambio ilimitada, mientras que el mayor estancamiento se encuentra en la práctica de vender con base en el abono mensual del artículo, ignorando el consumidor su precio total y el interés a pagar, etc.

Por último, podemos destacar que éstos aspectos económicos de la vida en la Unión Americana no han podido ser erradicados y, menos aún promulgar una ley que realmente beneficie a los consumidores.

Capítulo 2**LEY FEDERAL DE PROTECCION
AL CONSUMIDOR****2.1.- Panorama Histórico y Actual de la ley Federal de
Protección al Consumidor.**

La Ley Federal de Protección al Consumidor del 18 de diciembre de 1975, publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 22 de diciembre del mismo año y vigente a partir del 5 de febrero de 1976, surge como respuesta a la creciente actividad industrial, traducida en un aparato de comercialización de productos y de la necesidad de proteger a los consumidores de los abusos que pueden presentarse en el ámbito económico en donde todos somos consumidores.

Al igual que en otros países de latinoamérica, México se preocupó por legislar en cuanto a protección al consumidor se refiere, desde su creación la Ley Federal del Consumidor ha sufrido algunas reformas, entre ellas podemos mencionar las del 7 de enero de 1982, 7 de febrero de 1985, 12 de enero de 1988 y una última del 4 de enero de 1989.

Las disposiciones de la ley rigen en toda la República Mexicana, son de orden público, interés social e irrenunciables por los consumidores, su aplicación y vigilancia corresponde a la SECOFI y a la Procuraduría Federal del Consumidor, y como órganos auxiliares para ello señala de manera genérica a todas aquellas autoridades federales, estatales y municipales.

Nuestra Ley Federal de Protección al Consumidor consta de 13 capítulos y artículos transitorios, titulados de la siguiente manera:

- 1.- Definiciones y competencia.
- 2.- De la publicidad y garantías
- 3.- De las operaciones de crédito
- 4.- De las responsabilidades por incumplimiento
- 5.- De los servicios
- 6.- De las ventas a domicilio
- 7.- Disposiciones generales
- 8.- Procuraduría Federal del Consumidor

- 9.- Instituto Nacional del Consumidor
- 10.- De la situación jurídica del personal
- 11.- Inspección y vigilancia
- 12.- Sanciones
- 13.- Recursos administrativos.

Con la abrogación sufrida a la anterior Ley Federal de Protección al Consumidor publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 1992, nuestra actual ley se conforma de quince capítulos a saber:

- 1.- Disposiciones Generales
- 2.- De las Autoridades
- 3.- De la Información y Publicidad
- 4.- De las Promociones y Ofertas
- 5.- De las Ventas a domicilio, mediatas o indirectas
- 6.- De los Servicios
- 7.- De las Operaciones a Crédito
- 8.- De las Operaciones con Inmuebles
- 9.- De las Garantías
- 10.- De los Contratos de Adhesión
- 11.- Del Incumplimiento
- 12.- De la Vigilancia y Verificación
- 13.- Procedimientos:
 - I.- Disposiciones Comunes
 - II.- Procedimiento Conciliatorio
 - III.- Procedimiento Arbitral
 - IV.- Procedimiento por infracciones a la ley
- 14.- Sanciones
- 15.- Recursos Administrativos.

No obstante de la abrogación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, muchas de las disposiciones que se contenían en ella, son transferidas de manera textual a la actual legislación; como podrá observarse a lo largo de este trabajo en sus notas aclaratorias.

2.2.-BASE CONSTITUCIONAL DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

Aunque este trabajo no es practicamente sobre Derecho Constitucional, es importante señalar el concepto que de la constitución da el jurista Felipe Tena Ramirez: "Ley suprema del país, que expedida por el poder constituyente en ejercicio de la soberanía, tiene por objeto organizar los poderes públicos circunscribiéndolos en esferas de competencia y proteger frente a aquéllos, ciertos derechos del hombre"²

Como ley fundamental y con características inherentes a la misma, tales como supremacía, rigidez, inviolabilidad etc., la hacen superior a toda legislación de cualquier Estado y sobre ella o contra ella, no puede subsistir ni ley ni acto de autoridad o de particulares, es decir, todo acto de autoridad o legislación debe estar acorde con los lineamientos que nuestra ley suprema establece.

Podemos afirmar que todo orden jurídico lleva aparejada la idea de cumplimiento, sin embargo, cuando esto no es posible la propia constitución proporciona los medios necesarios para impedir su violación o si ya se dio ésta, volver las cosas al estado que guardaban antes de su realización.

Como sistema de control de la constitucionalidad tenemos que se obliga a las autoridades a la observancia de la norma violada o a evitar actos de autoridad que pudieran originar tales violaciones.

Son competentes para conocer del citado sistema, el Poder Judicial Federal, a través de algunas autoridades que lo integran, como son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y los Juzgados de Distrito por medio del juicio de amparo.

² Tena, Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano
Ed. Porrúa, México, 1975, pág 55

El artículo 103 Constitucional en relación con el 107 establece las autoridades y el sistema de control que en un principio, tutelaba la protección de los derechos del hombre por actos violatorios de las autoridades y hoy en día, a través del control de la legalidad, protege no solamente el orden jurídico constitucional en toda su integridad, sino también el orden jurídico contenido en las leyes secundarias las cuales tampoco pueden ser violadas por la autoridad.

Sin transgredir a su vez los derechos contenidos en los párrafos 29, 30 y 40 del art. 14 constitucional que establece como derecho del hombre la prohibición a las autoridades de privar lo de la vida, de la libertad, de sus propiedades posesiones o derechos, sin que medie juicio que se siga con todas las formalidades del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, ante tribunales previamente establecidos.

Al expresar el artículo citado "conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento", establece el control de la legalidad de todo orden jurídico.

Mientras que al vertir los conceptos de "causa legal del procedimiento, fundamentación y motivación", el artículo 16 de nuestra Constitución contiene también la garantía de legalidad para actos que impliquen simplemente molestias.

Los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna consagran los derechos de las personas físicas y morales, quedando protegidas de cualquier violación que en su perjuicio pudiera cometerse no solo de los derechos del hombre, sino de todo ordenamiento constitucional y de toda legislación en general.

Fués bien, aunque el artículo 14 Constitucional no se refiere a la autoridad administrativa, sino a la judicial, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en forma gradual ha llegado a la conclusión de que dicha autoridad administrativa no solamente debe respetar la garantía de legalidad sino también, la garantía de audiencia que establece el precepto constitucional.

Como prueba de ello tenemos que el jurista Gabino Fraga en su obra de derecho administrativo cita la ejecutoria del 10 de marzo de 1942. (S:C:J:F:), Tomo LXXI, pag. 4156. Amparo Cía. Industrial de Guadalajara, en donde se afronta el problema de si una ley secundaria es arbitraria al artículo 14 Constitucional cuando no organiza ningún procedimiento en que se dé audiencia al interesado.

La Corte señaló al respecto que, "Debe estimarse de que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes".

Y más adelante agrega; "salvo en determinados casos de excepción que en la misma Constitución se establecen, las leyes deben señalar la posibilidad de audiencia y defensa para los interesados, en todos los casos administrativos..."³

Es decir, la idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que lleve a privar de derechos a un particular, se tengan antes de la privación, la posibilidad de ser oído y de presentar las defensas adecuadas.

Hasta el momento, nos hemos limitado a señalar de manera superficial lo relacionado al concepto de Constitución y al comentario de los artículos 14 y 16 de nuestra ley suprema que precisamente señalan lo referente a la garantía de legalidad, sin embargo, es pertinente profundizar al respecto.

El principio de legalidad consiste, como ya quedo señalado en párrafos anteriores, en que ningún órgano del Estado puede tomar decisiones que no sean conforme a una disposición general anteriormente dictada, es decir, que se encuentre de conformidad con el derecho.

Este principio, lo podemos encontrar empleado en cualquier parte de sus dos aspectos; material y formal.

Desde el punto de vista material, la norma en la que se funde cualquier decisión individual, tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal, mientras que desde el punto de vista formal, significa que, además de ser una ley en sentido material, bajo la cual se realice el acto individual debe ser una disposición expedida por el poder que conforme al régimen constitucional esté normalmente encargado a la creación de las leyes.

El principio anteriormente expuesto, tiene en todos los Estados modernos un carácter casi absoluto, pues con excepción de la facultad discrecional, por ningún motivo es posible pasar por alto este principio.

Por facultad discrecional debemos entender la libre apreciación que se deja en manos de la administración para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer.

³ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo
Ed. Porrúa, México, 1986, pág. 260

Esta facultad discrecional debemos distinguirla del poder arbitrario, éste último representa la voluntad unilateral del titular de un órgano administrativo que actúa impulsado por sus propias pasiones, sus caprichos o preferencias mientras que la primera, además de constituir el libre campo de acción de una autoridad, tiene un origen legítimo y un límite que si no se encuentra establecido en el sistema que ésta adopta, se sigue por el interés general, es decir, mientras una orden arbitraria carece de fundamento legal, la orden discrecional podrá satisfacer los requisitos del artículo 16 constitucional de fundar y motivar la causa legal del procedimiento.

Es sumamente difícil poder precisar los casos en que es posible admitir el otorgamiento de la facultad discrecional y aquellos en que no debe admitirse. Sin embargo, podemos señalar basándonos para ello, por una parte, en los principios de la legislación constitucional que obliga a dar seguridad a ciertos derechos y, por la otra, en las consecuencias que impone la función misma de la facultad discrecional.

Desde el primer punto de vista, la autoridad debe tener una competencia apegada a la ley, y no un poder discrecional en todos aquellos casos referidos a las garantías individuales en que la Constitución exige que las garantías sólo pueden afectarse por MANDATOS DE LEY.

En dichos casos, si se otorgará una facultad discrecional, se produciría el resultado de que la administración sustituiría al poder legislativo, violándose así el principio de la "reserva de la ley", según el cual es exclusiva de la competencia del poder encargado de legislar, la regulación de ciertas materias por normas generales.

Desde el segundo punto de vista, relativo a la función que desempeña la facultad discrecional, debemos decir que como dicha función consiste en dar flexibilidad a la ley para adaptarla a circunstancias imprevistas, el dominio de esta facultad debe extenderse a aquellos casos en que quede mejor aplicado el principio de igualdad ante la ley y mayor protegido por una estimación para cada caso individual.

De lo anterior, es importante resaltar que la facultad discrecional, es la única que en un momento determinado puede subsistir por encima del principio de legalidad y, que únicamente se otorga a la administración para casos excepcionales pero siempre apegada a lo que establece el artículo 16 constitucional.

Sirve como apoyo a lo anterior el siguiente criterio que a la letra dice:

FACULTADES REGLADAS Y
FACULTADES DISCRECIONALES

SU DISTINCION: Cuando las facultades o poderes de que se encuentra investido el órgano administrativo se hallan establecidos en la ley, no solo señalando la autoridad competente para obrar, sino también su obligación de obrar y cómo debe de hacerlo en forma que no deje margen alguno para la apreciación subjetiva del funcionario sobre las circunstancias del acto, se está en presencia de facultades o poderes totalmente reglados vinculando su ejercicio por completo a la ley.

En cambio, cuando el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para actuar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su prudente juicio, buscando la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen el fin de su actuación, por cuanto a la ley otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tácita y con mayor o menor margen de libertad, entonces, se habla del ejercicio de facultades discrecionales.

Revisión nº 363/ 80: Resuelta en sesión de 20 de mayo de 1982, por mayoría de 6 votos, 1 más con los resolutivos y 1 en contra.

Magistrado ponente; Mariano Azuela Guillón
Secretario lic. Oscar R. Enriquez Enriquez.

Revisión nº 440/82: Resuelta en sesión de 26 de enero de 1983, por unanimidad de 8 votos.

Magistrado ponente; Francisco Ponce Gómez.
Secretario; Lic. Manuel Castellanos Tortolero

Por último, nos resta citar la base constitucional de nuestra Ley Federal de Protección al Consumidor, la cual se fundamenta especialmente en el artículo 28 de nuestra Carta Magna, por ello, es importante recordar a qué se refiere tal precepto.

El citado artículo 28 constitucional, prohíbe los monopolios y los estancos. Por monopolio se entiende, generalmente como el control de la oferta y del precio, mientras que los estancos son monopolios pero ejercidos por el gobierno, con excepción de los relativos a: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, la comunicación via satélite, etc.

También, impide exenciones de impuestos y cargas fiscales, prohibiciones a título de protección a la industria, lo primero suele ser burlado en las leyes de fomento industrial y lo segundo tiene en el mismo artículo 28 la excepción expresa de los privilegios de explotación que conceden a autores y artistas, así como a los inventores de modelos o perfeccionadores de técnicas.

Pero lo que es de vital importancia en lo que concierne al citado artículo, para nuestro tema en cuestión, es lo relacionado a la prohibición de acaparamientos de artículos de consumo necesario cuando tiendan a procurar aumentos de precios y, las combinaciones o arreglos de cualquier clase que obliguen a los consumidores a pagar precios exagerados.

Si bien es cierto que el ejercicio del comercio y el de la industria es libre, también es bien sabido que esa libertad se ve limitada con fundamento en lo dispuesto por el artículo 59 en donde se establece la licitud del propósito de la actividad comercial o industrial de que se trate, pero con restricciones impuestas con arreglo a la ley, por la autoridad judicial, para proteger derechos de terceros o por la autoridad gubernativa, en defensa de los intereses sociales.

Todas estas medidas se hacen con el fin de proteger el interés del pueblo consumidor en general, que debe ser atendido de preferencia a los intereses de los fabricantes y de los intermediarios.

2.3.- REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

Las reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor se llevaron a cabo con el fin de sanear las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, y de fortalecer el procedimiento conciliatorio que ante ella se sigue.

Es importante señalar que las reformas que a continuación se enuncian fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día 7 de febrero de 1985 y vigentes a partir del día siguiente, sin embargo, existen en los mismos artículos a tratar, una última reforma del 4 de enero de 1989 que quedará señalada en su momento oportuno, considerándose de mayor importancia para la sustentante la primera que se señala.

Se reforman y adicionan por decreto los artículos 19,3,4,5,6,7,14,15,16,17,20,22,24,27,28,29,52,57,59,60,63, 66 78,86,87,y 90 de la Ley Federal de Protección al Consumidor para quedar en los siguientes términos:

Del artículo primero se adicionaron los párrafos II y III para atribuir a la SECOFI y a la PROFECO competencia en la aplicación y vigilancia en la esfera administrativa, de las disposiciones de la presente ley, e imponer a los agentes del Ministerio Público nuevas obligaciones.

Para el caso de reformas, en el párrafo II se actualiza la denominación de SECOFI, anteriormente llamada Secretaría de Industria y Comercio.

El artículo 39 se reforma en lo relativo a dar el concepto de comerciante, para quedar de la siguiente manera:

"...y por comerciantes a quienes hagan del comercio su ocupación habitual o reiterada", anteriormente el mismo artículo señalaba, "...a quienes hagan del comercio su ocupación habitual o realicen aunque fuere accidentalmente un acto de comercio". Debemos considerar como actos de comercio los que se señalan en el artículo 75 capítulo I del código de la materia.

Y se adiciona al señalar en el mismo párrafo "...cuyo objeto sea la compra-venta de bienes muebles o INMUEBLES, la prestación de servicios o el otorgamiento del uso o goce temporal de dichos bienes".

El artículo 3 bis adicionado se limita a transcribir lo que para el artículo 2398 del Código Civil para el Distrito Federal, constituye el arrendamiento.

Es importante señalar el hecho de la adición del artículo 49 a la Ley, ya que en el texto original de la Ley Federal de Protección al Consumidor, aparecía como el párrafo II del artículo 39, disposición relativa a la exclusión de las disposiciones de esta legislación, de los servicios profesionales y de aquellos prestados como consecuencia de una relación o contrato de trabajo.

Ademas, se excluye de la aplicación de esta ley el servicio público de la banca y crédito. La razón de esta adición obedece a la intención de no entrar en conflicto con la Ley del Servicio Público de Banca y Crédito que en su articulado contiene el capítulo relativo a las quejas de los usuarios de esos servicios.

En el artículo 59 se señalan los casos en que la publicidad induzca a error.

Sus fracciones I a la IX corresponden a las reformas del 85, que citan el origen del producto, sus componentes, beneficios, características, sus propiedades, fecha de elaboración y caducidad, términos de garantía, etc..

El artículo 68 se encuentra reformado por el artículo 19 del decreto de 18 de diciembre de 1984, publicado en el diario oficial de la Federación del 7 de febrero de 1985.

En el artículo 69, se señalan las atribuciones de la SECOFI en materia de protección al consumidor.

El artículo 79, también reformado, señala la información que debe contener el producto ya sea nacional o extranjero, en etiquetas, envases y, todo lo relativo a su publicidad.

En cuanto a la negativa o condición de venta, se encuentra señalada en el artículo 14 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, lo cual queda estrictamente prohibido, salvo en determinados casos por ejemplo; la venta de cementos o solventes que se niega a menores de edad o de productos básicos que no corresponden al giro comercial.

En el artículo 15 se define el concepto de promoción y se modifica el párrafo II al señalar la oferta, barata descuento y remate como sinónimos. Mientras que la redacción original únicamente consideraba el término oferta en el sentido de barata o rebaja.

Se adiciona la fracción III del artículo 16 que señala que independientemente de las reglas contempladas en las fracciones I y II "Las demás que se establezcan en el reglamento respectivo", es decir el reglamento sobre promociones y ofertas que consta de cuatro capítulos a saber :

- 1.- Disposiciones Generales
- 2.- De las Promociones
- 3.- De la autorización de las Promociones
- 4.- De las Ofertas.

Del artículo 17 sobresale la facultad otorgada a la SECOFI, de autorizar las promociones que se refieran a bienes tratándose de servicios será competente, la dependencia a quien le corresponda su control, inspección y vigilancia y, a falta de ésta lo es la SECOFI.

Es importante señalar que este artículo se encuentra reformado por decreto publicado el 7 de febrero de 1985 para quedar como se expresa en la disposición actual respectiva.

Del artículo 20 se adiciona el segundo párrafo que ordena entregar al consumidor copia con nombre y firma autógrafa del proveedor, además de señalar los datos a que se refiere el primer párrafo tales como; el precio de contado del bien o servicio, monto de los intereses, número de pagos periódicos de los mismos, interés moratorio, cantidad total a pagar, etc..

Además de las múltiples facultades de la SECOFI que hemos venido enumerando, en el artículo 22 se le atribuye también, la de ser la encargada de autorizar las tasas máximas de interés y cargos adicionales.

El artículo 24 señala que para el caso de que se fijen intereses superiores a los autorizados, éstos no surtirán efecto legal alguno, y si no se hubiesen estipulado, éstos no podrán exceder de los autorizados por el Banco de México.

En relación con este artículo, el precepto anterior al mismo señala que el interés moratorio no podrá exceder del 25% del interés normal.

Artículo 27.- A diferencia del artículo original que contenía la prohibición para los proveedores de fijar un precio para la operación de contado y otro para la venta en abonos, la actual disposición lo permite al señalar el caso de compra-venta de bienes inmuebles con entrega a futuro, es decir con reserva de dominio.

La reforma al artículo 28, limita la facultad que otorga en dicho precepto al señalar, "en los casos de compra-venta a plazos de bienes muebles o inmuebles A QUE SE REFIERE ESTA LEY". Así mismo, se adiciona al disponer en el mismo párrafo primero, la designación administrativa de peritos, "DE SOMETER EL CASO A LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR".

Art 29.- En el texto anterior a la reforma se otorgaba al consumidor que hubiere incurrido en mora, en los casos de operaciones en que el precio del producto debe cubrirse en exhibiciones periódicas, la opción para elegir entre la rescisión o el pago del adeudo más intereses y gastos judiciales, siempre que hubiere cubierto más de la mitad del precio.

Como consecuencia de la reforma, se le otorga igual beneficio de opción a diferencia de haber pagado más de la tercera parte del precio o del número total de pagos convenidos, como se señala en el citado artículo, lo cual propicia maquinaciones y fines contrarios a la Ley de Protección al Consumidor por parte de los proveedores.

El artículo 52, sufre una adición en su segundo párrafo que establece el derecho de toda persona para denunciar ante la PROFECO violaciones a precios o tarifas. Es importante señalar que dicha adición es de fecha 4 de enero de 1989.

En el artículo 57 de la ley en cuestión, se acuerda adicionar a la Procuraduría Federal del Consumidor la característica de autoridad.

Art. 59. La reforma del 7 de febrero de 1985, modifica la fracción IV del mismo artículo, cuyo texto original disponía como atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor "estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección del consumidor".

Con la citada reforma quedó de la siguiente manera: "estudiar y proponer a la SECOFI proyectos de disposiciones jurídicas o de reformas a las que se encuentren vigentes tendientes a evitar prácticas industriales, comerciales o en la prestación de servicios que afecten a los consumidores".

Sin embargo por reforma del 4 de enero de 1989, la misma fracción sufre una nueva reforma para corregir parcialmente la limitación de su texto original para quedar de la siguiente manera:

IV.- "estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la equidad y seguridad jurídica en las relaciones de consumo."

VI.- Se reforma por decreto publicado el día 4 de enero de 1989 en el Diario Oficial de la Federación en donde se reitera la facultad de la PROFECO de denunciar ante las autoridades competentes los casos por incumplimiento de normas de calidad, peso y medida, así como las funciones de inspección y vigilancia y su facultad sancionadora de acuerdo a lo previsto por los artículos 86 y 87 de esta ley.

VIII.- Esta fracción se encuentra reformada por decreto y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1985, cobra vital importancia por contener todo el procedimiento que se sigue ante la Procuraduría Federal del Consumidor. Se encuentra reformada si no en su totalidad si en gran parte en cada uno de sus incisos:

a).- "recibir quejas y reclamaciones que procedan de acuerdo con esta ley y requerir al proveedor que rinda un informe por escrito sobre los hechos dentro de un plazo de cinco días hábiles..."

En esta reforma, se limita la facultad de la Procuraduría Federal del Consumidor al admitir únicamente las quejas que procedan.

"Si del informe del proveedor se infiere que está dispuesto a satisfacer la reclamación, previa comprobación de la satisfacción al consumidor, se dará por concluido el caso".

b).- "De no haber quedado satisfecha la reclamación del consumidor se citará a éste y al proveedor a una audiencia de conciliación, de la cual se levantará acta, sea cual fuere el resultado de la misma".

En el texto original de la ley, se ordenaba levantar acta de la audiencia pero únicamente cuando hubiera conciliación o arbitraje. Además de que se le denominaba Junta de Conciliación y no Audiencia como se encuentra asentado en la disposición de la citada ley.

c).- Párrafo segundo, "En amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto de arbitraje... Consideramos que al reformarse en este sentido se incurrió en error, más bien debe ser en compromiso arbitral (género) don de se fijen las cuestiones para llegar a una amigable composición (especie).

"...y la procuraduría resolverá en conciencia y buena fé guardada sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento".

Consideramos que tal reforma se encuentra lejos de los principios generales de derecho.

Por último, señala el mismo párrafo del mismo inciso "la resolución correspondiente sólo admitirá aclaración de la misma", sin señalar si dicha resolución fue consecuencia de una amigable composición o juicio arbitral.

Podríamos continuar analizando los párrafos siguientes del citado inciso C e inciso D, pero este no es el caso además de que podemos advertir que dicha reforma al mismo, se llevó a cabo solamente en lo concerniente al arbitraje y a la amigable composición. Además, de señalar este último inciso los casos de incomparecencia por parte del proveedor y la forma en que se procede en tales supuestos.

e).- Como consecuencia de la reforma del 89, se eliminan conceptos que aparecían en el texto original, tales como "los reconocimientos de los CONSUMIDORES y proveedores de obligaciones a su cargo", al referirse a los mismos lo hace utilizando el término contraparte.

Además, se adiciona en el sentido de que los reconocimientos y laudos traen aparejada su ejecución, la que podrá promoverse ante los Tribunales competentes EN FORMA INMEDIATA EN LA VIA DE APREMIO O EN EL JUICIO EJECUTIVO A ELECCION DEL INTERESADO.

Pero en sí, la reforma y adición no modifican el sentido del inciso, en cuanto a cumplimiento o incumplimiento de los convenios.

XIII.- En relación con el artículo 63, también reformado, en cuanto al registro público de contratos de adhesión, tarea un tanto cuanto imposible de realizar por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor.

Art. 59 bis.- Adicionado por decreto de reformas de 1985.

"Tratándose de inmuebles destinados a la habitación ubicados en el D.F. la Procuraduría Federal del Consumidor tendrá las mismas atribuciones a que se refiere el artículo anterior al mismo, de representación, vigilancia y tutela de los derechos de los arrendatarios".

El artículo 60, también reformado señala las atribuciones del procurador federal del consumidor.

Los párrafos II, III y IV del artículo 63, fueron reformados por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1985.

En su párrafo segundo señala lo que debemos entender por contratos de adhesión siendo éstos, todos aquellos cuyas cláusulas fueron redactadas unilateralmente por el proveedor y la contra parte no tuvo oportunidad de discutirlos.

Además de señalar, en párrafos subsiguientes, los términos de dichos contratos y la autoridad facultada para imponer los términos y, que una vez realizada su aprobación se ordena su inscripción en el Registro Público de Contratos de Adhesión etc..

El artículo 66 se reforma en el sentido de imponer multas hasta por el importe de cien veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal.

Modificación que se requería para ajustar la medida de apremio a una escala acorde a la crisis inflacionaria, ya que anteriormente se facultaba a la Procuraduría Federal del Consumidor para imponer multas de hasta \$20,000,00 (veinte mil pesos 00/100 M.N.)

El actual artículo 78 sufrió una reforma en su fracción primera que originalmente decía:

- I.- "Requerimiento de informes y datos", por el de:
- II.- "Requerimiento de informes y la presentación de documentos".

Es importante señalar que el artículo 79 expresa la versión original de la citada fracción.

El artículo 86 contiene la relación de sanciones que las autoridades competentes podrán aplicar a los proveedores que infrinjan las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Su fracción I se encuentra reformada para quedar como sigue; "multa hasta por el importe de 500 veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal".

Aunque la citada reforma no mencione el motivo que originó su modificación, podemos suponer que se debió a adecuar el importe de la multa a las condiciones económicas que se viven en la actualidad.

Del art. 87 su segundo párrafo se encuentra reformado por decreto publicado el 4 de enero de 1989 para quedar como se encuentra señalado en la disposición actual de la ley respectiva.

En el artículo 87 se señala el procedimiento para sancionar y, en su segundo párrafo reformado especifica las autoridades encargadas para ello, dependiendo de su competencia para cada caso específico.

Por último, el art. 90 señala las sanciones que ameritan los proveedores por incumplimiento a las disposiciones de la presente ley.

En virtud de todo lo anterior señalado y comentado podemos apreciar que en un principio en lugar de depurar el procedimiento en la Procuraduría Federal del Consumidor, lo hacían más complicado de manera innecesaria, prueba de ello es que se levantaban actas de cada una de las audiencias de conciliación, repitiendo de manera ociosa, la quijada, su contestación y todas las manifestaciones que en ese momento desearan hacer las partes, para concluir, en que ninguna de ellas había deseado llegar a un arreglo meramente conciliatorio.

Para evitar el problema creado por la misma institución el artículo 59 fracción VIII inciso b reformado dio respuesta a tal problema, en donde se establece que le corresponde a la Procuraduría Federal del Consumidor citar a las partes cuando su reclamación no pudo ser satisfecha, a una audiencia de conciliación y levantar acta de la misma sea cual fuere su resultado.

Creemos que el objetivo de dicha reforma no ha sido del todo benéfica ya que no se ha logrado la simplificación del procedimiento, prueba de esto es que en los primeros momentos de vigencia de la citada ley se llevaba a cabo una sola audiencia de conciliación en la cual se recibía el informe del proveedor y se dejaban a salvo los derechos de las partes en caso de no llegar a la conciliación, con las reformas a dicha ley se complira el procedimiento en cinco fases que a continuación se señalan; la primera es para la recepción del informe que por escrito deberá rendir el proveedor, la segunda para la audiencia de conciliación la tercera que consiste en el análisis que realiza la Procuraduría sobre los hechos que impliquen una posible violación a la ley, la cuarta se refiere a las pruebas y alegatos que rindan y formulen el proveedor y el consumidor, y por último la resolución administrativa que pronuncie la procuraduría.

Podemos señalar como otra deficiencia o desvío de facultades de la Procuraduría Federal del Consumidor, el centrar todas sus funciones a la actividad conciliadora, sin resaltar las demás atribuciones que en cierto momento pueden llegar a ser más importantes que dicha función, como por ejemplo; asesorar u orientar al consumidor en cuanto a mejorar sus hábitos de compra, vigilar que los contratos de adhesión no contengan cláusulas que establezcan prestaciones desproporcionadas en perjuicio de los consumidores, denunciar ante las autoridades competentes los casos de violación de precios normas de calidad, peso, medida, etc., etc., de los productos y servicios que lleguen a su conocimiento, es decir, todas aquéllas atribuciones de carácter preventivo, ya que lo que debe pretenderse es evitar que se origine el problema y no tratar de remediarlo cuando éste ya se ha dado.

*Cabe señalar que el presente trabajo únicamente contenía las reformas comentadas en este apartado, así como las disposiciones contenidas hasta antes de la abrogación de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Pero, en virtud del tiempo que se requirió para la elaboración de este trabajo cuya culminación fue el día 6 de Diciembre de 1992 y la creación de la nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de Diciembre del año próximo pasado; se hace necesario el comentar en su oportunidad en que difiere esta nueva legislación de la anterior Ley de Protección al Consumidor, en este trabajo de tésis.

2.4.- DEFINICION Y COMPETENCIA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Protección al Consumidor las ubicamos dentro de las normas de derecho social, que rigen en toda la República Mexicana y son irrenunciables por los consumidores, la característica de irrenunciabilidad, propia de la citada ley, es consecuencia de la naturaleza misma de sus disposiciones, es decir, aunque el consumidor renuncie a alguna disposición que le favorezca ya sea de manera tácita o expresa, esta se tendrá por no puesta o no aceptada.

Señala la misma ley que sus disposiciones serán aplicadas no obstante de que se establezcan otras leyes, costumbres prácticas, usos o estipulaciones contractuales en contrario es decir, si existiera o de hecho y derecho existe ley que también, regule hábitos de consumo y el consumidor optara por ésta, se aplicará, aun así, las disposiciones que exprese la Ley Federal del Consumidor, un ejemplo de esto puede ser lo que se señala el artículo 2267 del Código Civil vigente para el Distrito Federal.

En cuanto a costumbres, prácticas o usos, es común encontrar leyendas en los establecimientos donde realizamos nuestras compras como: "salida la mercancía no se admite reclamación", o "en artículos eléctricos no se acepta reclamación"

La presente ley hace caso omiso de los múltiples avisos que sobre ese u otros particulares se despliegan en los comercios, tales como en notas de remisión, facturas o cualquier otro medio.

Agrega la misma ley que las disposiciones son irrenunciables y que serán aplicables por encima de estipulaciones contractuales, es decir aunque un consumidor por virtud de un contrato renunciara a una o todas las garantías que otorga la ley, tal acto será nulo.

Corresponde a la SECOFI y a la PROFECO la aplicación y vigilancia en la esfera administrativa de las disposiciones de la presente ley. Además, se le impone a los agentes del Ministerio Público Federal, como nueva obligación, orientar al consumidor respecto de los alcances que tiene la ley, los procedimientos y las autoridades competentes a las que se puede acudir para levantar una queja.

Reconocidos autores mal interpretan la función de la SECOFI y la PROFECO, en cuanto a la aplicación y vigilancia de las disposiciones expresas en la Ley Federal de Protección al Consumidor, señalando que aunque se le hayan atribuido facultades a la PROFECO, nunca podrá aplicar la ley sustituyendo a la SECOFI, lo cual es erróneo, jamás se ha pretendido restarle funciones que son inherentes a la misma, sino que ambas se complementan para lograr una mayor protección a la población consumidora, desempeñando cada una sus propias funciones, por ejemplo; en cuanto a evitar el alza de precios corresponde a la PROFECO vigilar que esto no ocurra en cuanto a precios y tarifas, mientras que la SECOFI tiende a evitar alteraciones en el peso y las medidas, además existen productos que no pueden ser regulados por ésta última, y la PROFECO al tener competencia para ello, colabora con la SECOFI para llegar al mejor logro de sus funciones.

Además, podemos señalar que la función atribuida al Ministerio Público es inoperante en la práctica ya que se recurre directamente a la PROFECO o a la SECOFI dependiendo de la magnitud del problema y de la competencia que se requiera.

También, señala en su artículo 29 que; quedan obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley todo ente que desarrolle actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestaciones de servicios incluidos los órganos del Estado y los organismos descentralizados.

Son organismos descentralizados, las entidades creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 45, en donde se señala que estos organismos son creados por ley o decreto del H. Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Además, añade el mismo artículo que quedan también obligados al cumplimiento de la multicitada ley, los arrendadores y arrendatarios de bienes destinados para casa habitación pero únicamente en el Distrito Federal, es decir, que será de aplicación local en materia de protección a inquilinos en problemas derivados de arrendamientos.

Para la mejor comprensión de las disposiciones contenidas en esta ley, en ella se define lo que debemos entender por consumidor, proveedor, comerciante, arrendador y arrendatario.

Los dos primeros conceptos ya quedaron señalados al inicio de este trabajo, en el capítulo primero al mencionar la protección al consumidor en México.

Por comerciante deberá entenderse, en lo sucesivo, como toda aquella persona que hace del comercio su ocupación habitual o reiterada, cuyo objeto sea la compra venta de bienes muebles, la prestación de servicios o el otorgamiento del uso o goce temporal de dichos bienes, mientras que al señalar el concepto de arrendador y arrendatario, nos remite a lo que establece el artículo 2398 del Código Civil para el Distrito Federal que señala que por tales conceptos se entenderá a quienes se obliguen recíprocamente, uno a conceder el uso temporal de un inmueble destinado a la habitación y el otro a pagar por ello un precio cierto.

Por último, en su artículo 49 señala los servicios exceptuados de la aplicación de la presente ley, ya sea en virtud de un contrato o relación de trabajo, el servicio público de banca y crédito, y los servicios profesionales salvo que en este último caso se incluyan el suministro de bienes, productos o la prestación de servicios distintos a los estrictamente profesionales, o en materiales empleados en la ejecución de un trabajo en donde el profesionista encargado para tal efecto, lo realice sin utilizar los estrictamente pactados.

*Es importante señalar que con abrogación de la Ley Federal de Protección al Consumidor desaparece el capítulo primero titulado "Definiciones y Competencia" para quedar como se establece en la nueva ley, es decir: "Disposiciones Generales".

En el artículo primero de la nueva Ley de Protección al Consumidor en su primer párrafo queda igual a lo que señalaba la anterior ley, pero, en lo referente a su segundo y tercer párrafo se eliminan para formar parte del artículo tercero y cuarto vigentes; y en su lugar se adiciona lo relacionado al objeto de la presente ley: "promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Asimismo, se señalan los principios básicos en las relaciones de consumo.

Para concluir advirtiendo que los derechos previstos en la presente ley no excluyen otros derivados de tratados o convenciones internacionales celebrados con México, de la legislación interna o de reglamentos expedidos por autoridades administrativas.

Por otra parte, el actual artículo quinto queda igual a lo que se señalaba en el artículo cuarto de la legislación anterior, a diferencia de que en el actual artículo en su último renglón, se cita que quedan exceptuados de las disposiciones de la nueva ley, LOS SERVICIOS PROFESIONALES QUE NO SEAN DE CARACTER MERCANTIL.

Mientras que el artículo sexto vigente paso a ser lo que anteriormente era el artículo segundo primer párrafo, variando un poco su redacción, pero en esencia es la misma disposición. Lo mismo ocurre con el segundo y tercer párrafo del anterior artículo segundo, es decir, es la misma disposición a diferencia de que pasa a formar parte de lo que es actualmente el artículo setenta y tres del capítulo titulado: "De las Operaciones con Inmuebles".

2.5.- DISPOSICIONES GENERALES

En cuanto a disposiciones generales, la Ley Federal de Protección al Consumidor señala las siguientes:

Queda prohibido insertar avisos en la prensa o por cualquier otro medio masivo de difusión con la finalidad de hacer efectivo un cobro o cumplimiento de un contrato, para ello la Secretaría Comercio y Fomento Industrial está facultada para sancionar a quien incurra en tales supuestos.

Las personas afectadas en dichos casos pueden dirigirse a la SECOFI, por escrito acompañando un ejemplar del aviso publicado o la información relativa al medio utilizado, fecha y hora de la transmisión para que sea la Secretaría la encargada de sancionar a quien incida en dicho procedimiento.

Afortunadamente, esta práctica llevada a cabo por acreedores y partes en los contratos no se aplica en ningún estado de la República, independientemente de que dista mucho de lo que conocemos en derecho por edictos, los cuales son escritos que se hacen ostensibles en los estrados del tribunal o juzgado, y a veces se publican en los periódicos oficiales para que sean conocidos por las personas interesadas en los autos, que no están representadas en los mismos o cuyo domicilio se desconoce.

Asimismo, queda prohibido entregar vales, fichas o mercancías como "cambio" en lugar de moneda de curso corriente al respecto, es común darse el caso en que en múltiples "changarritos" o miscelaneas con el pretexto de que no hay cambio, se dé al consumidor un dulce o se quede a deber éste lo cual, como ya quedó señalado en párrafos anteriores no es permitido por disposición expresa del artículo 51 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, sin embargo, no se conoce aún ningún caso en que algún consumidor denuncie dicha práctica.

Todo proveedor queda obligado a respetar los precios, intereses, cargos, términos, condiciones, reservaciones, etc. en que se hubiere obligado o convenido originalmente con el consumidor ya sea, tratándose de la entrega de un bien o la prestación de un servicio.

La violación al precepto anterior podrá sancionarse por la autoridad competente, independientemente de la multa que corresponda, con la cancelación o revocación de la concesión licencia, permiso o autorización y en determinados casos "con la clausura temporal o definitiva del establecimiento".

Queda también prohibido, que en establecimientos comerciales se atente contra la libertad, seguridad e integridad personal del público en general o se cometan en su persona actos que ofendan su dignidad o pudor, tales como registros personales, interrogatorios o se le conduzca a instalaciones del establecimiento apartadas, etc.

Para el caso en que se sorprenda a alguna persona en la comisión flagrante de un delito, los empleados del establecimiento se limitarán a poner sin demora al presunto infractor a disposición de las autoridades competentes.

La violación a esta disposición se sanciona conforme a lo establecido por el artículo 53 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, independientemente del daño moral e indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la persona injustamente acusada.

Si interpretáramos literalmente lo que establece el artículo 54 de la Ley del Consumidor, podríamos pensar en un primer momento, que se refiere únicamente al apoderamiento de bienes, sin embargo, es importante señalar otros casos que no se alejan de la realidad y que se ven cotidianamente en muchas tiendas de autoservicio y departamentales, que todos conocemos, es el caso que el consumidor al estar en una tienda de autoservicio se encuentra predispuesto a que en forma accidental rompa algún objeto exhibido en forma inadecuada o que al ir con su familia algún miembro de la misma rompa o tome algunos productos del establecimiento sin la intención de no pagarlos.

Generalmente quienes llevan a cabo estos actos denigrados en la persona del consumidor son los guardias o personal de seguridad, por ello el artículo 55 de la ley en cuestión responsabiliza de manera solidaria a los proveedores por los actos realizados por sus subordinados, aun cuando no exista relación laboral entre ellos.

Como disposición general última, señala el derecho del consumidor a recuperar la cantidad que en un inicio había dado por el depósito de un envase o empaque, al momento de la devolución del mismo.

En párrafos anteriores quedó señalado que el capítulo primero de lo que era en un inicio: Definiciones y Competencia pasó a ser "Disposiciones Generales", absorbiendo, de esta manera lo que se señalaba en el capítulo VII de la legislación anterior titulado también, Disposiciones Generales; es decir, quedaron comprendidas las disposiciones referentes a definición y competencia y disposiciones generales en un solo capítulo.

Por otra parte, el anterior artículo 50 pasa a ser el actual artículo 36 del capítulo III titulado "De la Información y Publicidad".

Es importante resaltar que esta disposición es la única que no pasa a formar parte del reciente capítulo I "Disposiciones Generales".

Art. 36.- Se sancionará a petición de parte interesada, ... a quien inserte algún aviso en la prensa o en cualquier otro medio masivo de difusión, dirigido nominativamente e indubitadamente a uno o varios consumidores para hacer efectivos un cobro o el cumplimiento de un contrato. Además ya no se señala que es la SECOFI la encargada de sancionar tal supuesto.

El artículo séptimo del capítulo 10. de la nueva Legislación de Protección al Consumidor señala el contenido que se expresaba en el anterior artículo 52 en su primer párrafo, ya que el segundo párrafo que también formaba parte del mismo articulado quedó suprimido.

Por otra parte, el anterior artículo 54 que expresaba que queda estrictamente prohibido a cualquier proveedor de bienes que en cualquier establecimiento comercial o de servicios, ejerza acciones que atenten contra la libertad, seguridad e integridad personal del consumidor, lo cual queda contenido en el actual artículo 10, variando su redacción pero en esencia es el mismo.

Mientras que el artículo 55 pasa a figurar como el artículo 9, suprimiendo la responsabilidad civil, quedando como única responsabilidad en la que pueden incurrir los proveedores de bienes o servicios, la responsabilidad administrativa por los actos propios que se atenten en contra de los derechos de los consumidores por parte de sus colaboradores, subordinados, etc.

Por último, en el actual artículo 11 se cita la disposición contenida en el anterior artículo 56.

Capítulo 3

LA PROCURADURIA FEDERAL
DEL CONSUMIDOR3.1.- NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA
FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Al ser de derecho social la ley de la cual emana, la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Sus funciones son de carácter administrativo; encaminadas a promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, a través de las diferentes atribuciones que le confiere la ley respectiva.

La ciudad de México es el domicilio de la Procuraduría Federal del Consumidor y, en todo el territorio de la República Mexicana se establecen delegaciones para la aplicación y debida vigilancia del cumplimiento de la ley.

Las autoridades federales, estatales y municipales coadyuvarán con la procuraduría para el debido ejercicio de las atribuciones encomendadas a la misma, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

*En cuanto al patrimonio de la Procuraduría Federal del Consumidor, podemos señalar que éste se conforma, primeramente con los bienes con que cuenta, los recursos que le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los que le proporcionen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal, los ingresos que perciba por los servicios que proporciona y, demás bienes que pueda adquirir por cualquier otro título legal.

Además, es importante señalar que con la creación de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, el patrimonio del Instituto Nacional del Consumidor, así como la totalidad de los recursos financieros, humanos y materiales asignados al mismo, se transfieren a la Procuraduría Federal del Consumidor.

3.2.- ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

El artículo 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, señala las diferentes atribuciones conferidas a la Procuraduría Federal del Consumidor, destacando la fracción VIII del mismo artículo que regula el procedimiento que se sigue ante la misma.

Como atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor podemos señalar las siguientes:

*Representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas, a través del ejercicio de las acciones, recursos, trámites que procedan en caminados a proteger el interés del consumidor, representar colectivamente a los consumidores ante entidades u organismos públicos o privados y, ante los proveedores de servicios.

Además de las facultades señaladas en los párrafos anteriores, el legislador atribuye a la Procuraduría Federal del Consumidor la representación de los consumidores ante los tribunales, siempre y cuando el caso planteado en su solución influya en los intereses de la colectividad.

Proponer medidas encaminadas a mejorar las relaciones de consumo y, proporcionar asesoría gratuita a los consumidores.

Así como ejercer las funciones de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas, denunciar ante quien corresponda los casos por incumplimiento a normas de calidad, peso medida y otras características de los productos y servicios y, dar a conocer la existencia nociva de prácticas monopólicas o la creación, en su caso, de monopolios.

En general, podemos afirmar que mediante las atribuciones que se le confieren a la Procuraduría Federal del Consumidor lo que se pretende es la satisfacción de los derechos de los consumidores y para ello, en la misma ley se establece el procedimiento a seguir para el ejercicio y mejor desempeño de sus funciones.

Así las cosas, tenemos que el procedimiento tan comentado por todos nosotros que se sigue ante la Procuraduría Federal del Consumidor, se inicia con la queja que proceda de acuerdo con la ley, y requerir al proveedor que rinda un informe por escrito sobre los hechos dentro de un plazo de cinco días hábiles.

La Procuraduría Federal del Consumidor viola en la práctica tal lineamiento, en virtud de que cita a una audiencia de rendición de informe no prevista por la ley respectiva, además de señalar que si del informe del proveedor se infiere que está dispuesto a satisfacer la reclamación previa la comprobación de la satisfacción al consumidor se da por concluido el caso.

Si no queda satisfecha la reclamación del consumidor se cita, tanto a éste como al proveedor a una audiencia de conciliación, de la cual se levanta un acta sea cual fuere el resultado de la misma.

Consideramos infructuoso el hecho de que se levante acta sea cual sea el resultado de la audiencia de conciliación debería de realizarse únicamente para el caso en que realmente se llegue a la conciliación o al arbitraje.

Si hay conciliación, y el proveedor queda obligado a alguna prestación, se está en lo dispuesto por el inciso e del artículo 59 fracción VIII, es decir, lo referente a cumplimiento de convenios.

Para el caso de incomparecencia por parte del consumidor a la audiencia de conciliación, se le tiene por desistido de su reclamación y no podrá presentar otra ante la propia procuraduría por los mismos hechos y respecto del mismo proveedor sin perjuicio de hacer valer sus derechos en otra vía, salvo que justifique dentro del término de diez días hábiles siguientes a la celebración de la misma, la causa de la inasistencia, en cuyo caso se cita de nueva cuenta por una sola vez a otra audiencia.

Si el consumidor y el proveedor en la audiencia de conciliación no llegan a ningún acuerdo, la Procuraduría Federal del Consumidor, los exhorta a que designen árbitro ya sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho.

El compromiso se hace constar en acta que al efecto se levante.

En amigable composición se fijan las cuestiones que son objeto de arbitraje y la Procuraduría Federal del Consumidor resuelve en conciencia y buena fe guardada, observando las formalidades del procedimiento.

La resolución que pronuncie la procuraduría sólo admite aclaración de la misma.

Mientras que en juicio arbitral de estricto derecho las resoluciones dictadas en el curso del procedimiento, admiten como único recurso la revocación.

En el juicio arbitral de estricto derecho se aplican como leyes supletorias, el Código de Comercio y a la falta de disposición en dicho Código el ordenamiento procesal civil local aplicable.

La Procuraduría Federal del Consumidor emite la resolución administrativa como consecuencia del análisis que lleva a cabo tanto de los hechos motivo de la reclamación, así como de las pruebas y alegatos que rinden en un término de diez días hábiles, el consumidor y el proveedor.

El término para presentar las reclamaciones con base en la Ley Federal de Protección al Consumidor es de seis meses para el caso de bienes muebles y servicios, contados a partir del día siguiente en que se haya recibido, debió recibirse haya disfrutado o se debió disfrutar del bien o servicio.

Mientras que para el caso de bienes inmuebles dicho plazo será de un año.

También, dentro del numeral que señala el procedimiento que hasta el momento se ha venido comentado, se señala el fundamento de la consignación de los billetes de depósito, a contrario sensu, autoridad quien debe conocer del caso, es decir, si la Procuraduría Federal del Consumidor conoce la reclamación, resultará improcedente en otra vía, cualquier juicio para dirimir las diferencias entre proveedor y consumidor por los mismos hechos, y sobre la designación de peritos para el caso de que para resolver la reclamación se requieran en el inciso g, h, e, i del artículo 59 fracción VIII respectivamente.

En párrafos siguientes de la Ley Federal de Protección al Consumidor se enumeran otras facultades, conferidas a la procuraduría, distintas a las que se han venido comentando como por ejemplo; denunciar ante el Ministerio Público los hechos que pueden constituir delito, exhortar a las autoridades competentes a que tomen medidas encaminadas a evitar prácticas que lesionen la economía e interés de la población consumidora, organizar el registro público de los contratos de adhesión, etc..

La Procuraduría Federal del Consumidor para el desempeño de sus funciones podrá emplear como medida de apremio la multa, hasta por el importe de 100 veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal, el auxilio de la fuerza pública y si fuere insuficiente el apremio, se procederá contra el rebelde por delito en contra de la autoridad.

*Debido a la abrogación que sufrió la Ley Federal de Protección al Consumidor, es necesario aclarar que actualmente las atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor quedan comprendidas dentro del capítulo II titulado: "De las Autoridades" y siendo más precisos en su artículo 24 de la actual Ley Federal de Protección al consumidor publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de Diciembre de 1992.

En virtud de lo anterior, es conveniente señalar que de la ley abrogada subsisten en su mayoría las mismas atribuciones que se contemplaban en dicha legislación, a diferencia de la fracción VII del artículo 59 que señalaba la facultad de la procuraduría para "denunciar ante las autoridades competentes los casos en que se presume la existencia de prácticas monopolísticas..." Además de realizar en un capítulo por separado, el procedimiento que se sigue ante dicha procuraduría.

Pero, podemos observar que dentro de este enlistado de atribuciones que se le conferían a este organismo, actualmente señaladas en el artículo 24, de su fracción IV a la fracción IX son las mismas que se contenían en el anterior artículo 69 al citar las atribuciones del Instituto Nacional del Consumidor.

Anterior artículo 69:

- I.-Recopilar, elaborar procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.
- II.-Formular y realizar programas de difusión y capacitación (se adiciona al actual artículo) de los derechos del consumidor;
- III.-Orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores;
- IV.-Realizar y apoyar investigaciones en el área de consumo.

En relación con esta fracción, el actual artículo 24 en su fracción VII señala: "Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor".

De la actual redacción, podemos observar que no únicamente esta fracción sino también otras y otros artículos creados tratan de tener un carácter de tipo preventivo, así como ajustar la ley a la actual situación económica y política que se vive en el país.

V.-Promover y realizar directamente, en su caso programas educativos Y DE CAPACITACION (se adiciona a la actual fracción) en materia de orientación al consumidor (se adiciona) Y PRESTAR ASESORIA A CONSUMIDORES Y PROVEEDORES.

En relación con los cambios que sufrió la anterior fracción en comento, podemos observar que la actual ley, como lo menciona su fracción primera del artículo 24 al enumerar las atribuciones de la PROFECO, trata de ser más justa propiciando la equidad y seguridad jurídica tanto de consumidores como de proveedores.

Cabe señalar que, con la creación de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor los servicios que anteriormente venían siendo de inspección y vigilancia pasan a ser de vigilancia y verificación.

Al respecto, se le atribuye a la Procuraduría Federal del Consumidor en la nueva ley, el vigilar y verificar el cumplimiento de normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial, tarea anteriormente encomendada a la SECOFI.

En relación a la facultad que se le encomienda a la PROFECO para imponer como medidas de apremio la multa por el equivalente de una hasta doscientas veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal... Se puede observar que este equivalente se duplicó a lo que anteriormente se establecía, es decir, también la multa pero por el importe de 100 veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal.

Mientras que en su fracción segunda del mismo artículo 25 de la ley actual queda idénticamente igual a la disposición original, que señalaba el auxilio de la fuerza pública; a diferencia de que queda suprimido el último párrafo que formaba parte del anterior artículo 66 de la ley abrogada,

Es importante señalar que las disposiciones que regían el procedimiento que se ventila en la PROFECO eran aplicables hasta antes de la abrogación de la ley respectiva actualmente dicho procedimiento sufre algunas modificaciones, incluyendo el hecho de pasar a formar parte de un nuevo capítulo especial denominado "Procedimientos", formados por cuatro secciones y que a continuación señalaremos, no sin antes advertir que no fue infructuoso el hecho de citar el anterior procedimiento, en virtud de que los procedimientos y recursos iniciados antes de la vigencia de la nueva ley se seguirán hasta su conclusión definitiva, con apego a lo que se establecía en la ley abrogada, así como servirnos de base para hacer una comparación de en que medida difiere este nuevo procedimiento del anterior.

SECCION PRIMERA
DISPOSICIONES COMUNES

Art.-99 en este artículo se señalan las formas y requisitos que se deben cumplir para presentar una reclamación ante la PROFECO. Disposición muy deferente a lo que señalaba el anterior artículo 59 fracción VIII inciso "A" que precisamente expresaba la facultad de la procuraduría tanto para recibir las quejas y reclamaciones como para requerir al proveedor que rindiera un informe por escrito sobre los hechos, actualmente la procuraduría tiene la facultad para solicitar a las autoridades federales estatales y municipales o del distrito federal que le proporcionen los datos necesarios para identificar y localizar al proveedor, lo cual deberá proporcionarse en un término de quince días siguientes a la fecha en que se lleve a cabo la solicitud.

Por otra parte, en relación al anterior artículo citado el artículo 13 de la nueva legislación de Protección al Consumidor señala que tanto autoridades como proveedores y consumidores están obligados a proporcionar ante la procuraduría la información necesaria que le sea requerida para substanciar los procedimientos en un término no mayor de quince días.

Por otra parte, el artículo 103 de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente señala que la procuraduría notificará al proveedor dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción y registro de la reclamación.

Asimismo, en su artículo siguiente señala en que casos las notificaciones que realice dicho organismo se llevarán a cabo de manera personal; como por ejemplo cuando se trate de la primera notificación, cuando se trate del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo, cuando se trate de notificación de laudos arbitrales, de resoluciones que impongan una medida de apremio o una sanción, etc.

El artículo 105 pasó a ser lo que anteriormente se conocía como el artículo 59 fracción VIII inciso "F", es decir los plazos para presentar las reclamaciones tratándose de enajenación de bienes muebles o prestación de servicios será de seis meses siguientes a partir de que se expida el comprobante que ampare el precio o la contraprestación pactada; o bien a partir de que se pague el bien o sea exigible total o parcialmente el servicio; o a partir de que se reciba el bien o se preste efectivamente el servicio.

Mientras que para el caso de bienes inmuebles el plazo será de un año.

Al respecto, podemos observar que son los mismos lineamientos que se expresaban en la ley anterior, a diferencia de los supuestos que en el actual artículo se señalan.

Como consecuencia de la abrogación que sufrió la L.F.P.C., el anterior artículo 59 fracción VIII inciso "G" pasa a formar parte de lo que actualmente conforma el artículo 106, con sus respectivas fracciones adicionales que a su letra señala:

"Dentro de los procedimientos a que se refiere este capítulo, las tres partes podrán realizar la consignación ante la procuraduría mediante la exhibición de billetes de depósito expedidos por institución legalmente facultada para ello:

- I.- Cuando el acreedor rehuse recibir la cantidad correspondiente.
- II.- Cuando el acreedor se niegue a entregar el comprobante de pago.
- III.- Cuando exista duda sobre la procedencia del pago.
- IV.- Mientras exista incumplimiento de algunas de las obligaciones contraídas por la contraparte en tanto se concluye el procedimiento ante la procuraduría.
- V.- En cumplimiento de convenios o laudos; y
- VI.- Como garantía de compromisos asumidos ante la procuraduría.

Con la multicitada abrogación a la Ley Federal de Protección al Consumidor, el artículo 59 fracción VIII inciso "I" pasa a formar parte de lo que actualmente se conoce como el artículo 107, es decir todo aquello relacionado a la prueba pericial. Al respecto, podemos señalar que el anterior artículo 59 era más explícito al señalar en que consistía este medio de prueba.

Por último, cabe señalar que el artículo 110 de la nueva ley de Protección al Consumidor contiene la disposición que se señalaba en el anterior artículo 59 fracción VIII inciso "E" es decir lo referente al cumplimiento de convenios, aunque su redacción no sea la misma, ni la adición de sus dos nuevos párrafos que señalan que tanto "los convenios aprobados y los reconocimientos de proveedores y consumidores a su cargo, así como los ofrecimientos para cumplirlos podrán hacerse efectivos mediante las medidas de apremio contempladas por esta ley".

"Aún cuando no medie reclamación, la procuraduría estará facultada para aprobar los convenios propuestos por el consumidor y el proveedor, previa ratificación".

SECCION SEGUNDA PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO

Esta sección tiene su antecedente en el artículo 59 fracción VIII inciso "B" de la ley Federal de Protección al Consumidor abrogada.

En virtud de lo anterior, es necesario hacer una comparación entre la ley abrogada y la nueva legislación para de esta manera, señalar en que difiere una de la otra.

En el actual artículo 111 de la L.F.P.C. se expresa que "La procuraduría señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación en la que se procurará avenir los intereses de las partes, la cual deberá tener lugar, por lo menos, cuatro días después de la fecha de notificación de la reclamación del proveedor".

Al respecto, podemos señalar que el procedimiento conciliatorio antes de la abrogación de la ley respectiva, no se llevaba a cabo de esa manera, ya que únicamente se citaba a una audiencia de conciliación para el caso de que del informe que se le requería al proveedor por escrito y dentro de un término de cinco días, la reclamación del consumidor no quedara satisfecha.

Además, la anterior ley no señalaba que la conciliación pudiera llevarse a cabo a través de vía telefónica o por cualquier otro medio idóneo.

Artículo 112.- Hasta este momento del procedimiento, se le solicita al proveedor que rinda un informe relacionado con los hechos que son motivo de su reclamación; para el caso de que no rindiera dicho informe o no se presentara a la audiencia conciliatoria, se le impondrá una medida de apremio y se citará a una segunda audiencia en un plazo no mayor de diez días, en caso de no asistir a ésta se le impondrá una nueva medida de apremio y se le tendrá por presuntamente cierto de lo manifestado por el reclamante.

Al respecto, consideramos que esta nueva disposición era necesaria para darle a la procuraduría un poco más de fuerza jurídica de la cual adolecía. Además de que el supuesto de incomparecencia por parte del proveedor quedaba comprendido hasta el inciso "D" del artículo 59 Fracción VIII de la ley anterior, es decir hasta un poco antes de que la autoridad analizara los hechos para determinar si existía o no una posible violación a la ley y posteriormente emitir una resolución.

En lo que respecta al segundo párrafo del artículo 112 vigente, podemos observar que se trata de la misma disposición contenida también en el segundo párrafo pero del artículo 59 fracción VIII inciso "B", es decir en razón de la incomparecencia por parte del consumidor y el caso en el cual se le tendrá por desistido de su reclamación.

Además, en párrafos posteriores señala que el conciliador podrá en todo momento requerir de las partes los elementos de convicción que estimen necesarios para la conciliación; así como suspender cuando lo estime pertinente o a instancias de ambas partes, la audiencia de conciliación hasta en dos ocasiones.

"En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación, dentro de los quince días". Artículo 114 de la nueva L.F.P.C.

Los acuerdos de trámite que emita el conciliador, así como los acuerdos que aprueben los convenios celebrados por las partes, no admitirán recurso alguno.

Para concluir la segunda sección titulada "Procedimiento conciliatorio", el artículo 116 señala que para el caso de no haber conciliación, el conciliador invitará a las partes para designen como árbitro a la procuraduría, o algún árbitro designado por las partes para solucionar el conflicto. Al respecto, podemos señalar que este artículo contiene la misma disposición que hasta antes de la abrogación de la anterior ley había señalado el artículo 59 fracción VIII inciso "C" en su primer párrafo.

SECCION TERCERA PROCEDIMIENTO ARBITRAL

El artículo 117 da inicio a la sección tercera del procedimiento arbitral, el cual señala que la procuraduría puede actuar como árbitro cuando los interesados así lo designen; esta designación se hace constar mediante acta ante la procuraduría, en la que se señalarán claramente los puntos esenciales de la controversia y si el arbitraje es en estricto derecho o en amigable composición (artículo 118 de la L.F.P.C.).

Hasta antes de la abrogación de la ley respectiva el artículo 59 fracción VIII inciso "C", en su segundo párrafo, contenían la disposición que actualmente se expresa en el artículo 119, al señalar que en amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto de arbitraje y el árbitro (ya sea la procuraduría o algún árbitro designado por las partes) tendrá libertad para resolver en conciencia y buena fé guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento.

El árbitro (antes se refería exclusivamente a la procuraduría) tendrá la facultad de allegarse de todos los elementos que juzgue necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan planteado.

Actualmente ya no se señala que la resolución correspondiente admitirá únicamente aclaración de la misma en cambio, si señala que "no habrá términos ni incidentes".

El actual artículo 120 de la L.F.P.C. tiene su antecedente en lo que hasta antes de la abrogación de la ley era el artículo 59 fracción VIII inciso "C" tercer párrafo. Al respecto, podemos señalar que la disposición es la misma al referirse al Juicio Arbitral de estricto derecho, a diferencia del numeral; decir lo único que cambia es el artículo.

Agrega la misma ley, que el laudo arbitral emitido por la Procuraduría o por el árbitro designado por las partes deberá cumplirse dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación.

Además de señalar que la SECOFI llevará una lista de árbitros independientes, oficialmente reconocidos para actuar como tales.

Las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral, admitirán como único recurso el de revocación que deberá resolverse por el árbitro designado en un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas. El laudo arbitral solo estará sujeto a aclaración dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación, artículo 122 de la L.F.P.C. vigente.

SECCION CUARTA PROCEDIMIENTOS POR INFRACCIONES A LA LEY

El artículo 123 da inicio a la última sección del procedimiento que actualmente se ventila en la Procuraduría Federal del Consumidor; al respecto podemos señalar que este artículo tiene su antecedente en el artículo 59 fracción VIII inciso "D", pero, es notorio darse cuenta que en el artículo vigente existen una serie de modificaciones y adiciones que hacen del artículo una disposición nueva en donde se cumple con la facultad de la que dispone la procuraduría para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores; es decir para la imposición de las sanciones primero se notifica al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento y se le otorga un término de diez días hábiles para que rinda pruebas y manifieste por escrito lo que a su derecho convenga; y ya en último caso de no rendirlas, la procuraduría resuelve conforme a los elementos de que dispone.

Concluido el desahogo de las pruebas, la procuraduría notifica al presunto infractor para que presente sus alegatos dentro de los dos días hábiles siguientes (anteriormente se señalaba un mismo plazo de diez días para el ofrecimiento de pruebas y presentación de alegatos) y dentro de un término de quince días emite la resolución administrativa que corresponda.

Añade en un último artículo, que la procuraduría está facultada para solicitar al reclamante en los procedimientos conciliatorio o arbitral o, en su caso al denunciante, aporten pruebas a fin de acreditar la existencia de violaciones a la ley.

Cabe señalar que con la creación de la nueva L.F.P.C. lo único que se hizo fue desglosar el procedimiento contemplado en el anterior artículo 59 fracción VIII y sus diferentes incisos, por secciones, ya que si somos un poco observadores nos podemos percatar de que bastantes de las anteriores disposiciones fueron transferidas, muchas de las veces de manera textual a diferencia del numeral.

Con la nueva ley, se hace más largo el procedimiento, y en consecuencia da pauta para que cualquiera de ambas partes ya no comparezcan al mismo, existe para ello medidas de apremio, pero siempre afectando más al proveedor. Si con esta nueva ley se trata de fortalecer la equidad y seguridad jurídica, lógico es pensar que para ambas partes deben aplicarse dichas medidas; salvo que se justifique su incomparecencia o desistimiento de la acción.

3.3.- EL PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR Y SUS ATRIBUCIONES

Antes de iniciar el presente punto en cuestión, es necesario conocer que el término procurador viene del latín procurator que significa el que procura, el que por virtud de poder o facultad de otro ejecuta en su nombre una cosa, o bien, "el que con la necesaria habilitación legal, ejerce ante los tribunales la representación de cada interesado en un juicio"⁴

De esta manera, el procurador del organismo federal del consumidor viene a ser representante del mismo y para ser nombrado como tal se requiere, ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener título de licenciado en derecho y que su nombramiento lo lleve a efecto el Presidente de la República, además de haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales, de servicio público, o académicas substancialmente relacionadas con el objeto de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

4 Falomár, De Miguel, Juan. Diccionario para Juristas
Ed. Mayo, México, 1981, pág. 1085.

Podemos advertir que en cuanto a requisito de edad, no se menciona nada al respecto para el caso de nombramiento del procurador, contemplado éste en el artículo 61 de la L.F.P.C. (actualmente estos requisitos quedan contemplados en el artículo 28 de la nueva ley).

Mientras que si, en cambio, se enumeran una serie de facultades conferidas al Procurador Federal del Consumidor como son; el nombrar y remover al personal al servicio de la Procuraduría Federal del Consumidor, señalándoles sus funciones y remuneraciones, crear las unidades tanto técnicas como administrativas que requiera la procuraduría para su mejor funcionamiento.

Así como informar al secretario de comercio y fomento industrial sobre los asuntos que sean de la competencia de la procuraduría, proponer el anteproyecto de presupuesto aprobar los programas de la entidad; establecer los criterios para la imposición de sanciones; delegar facultades de autoridad en servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación.

Además de fijar las políticas y expedir las normas de organización y funcionamiento de la procuraduría etc.

*Este apartado se encuentra actualizado con forme a la publicación de la nueva ley Federal de Protección al Consumidor de fecha 24 de Diciembre de 1992.

3.4.- EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR COMO ORGANISMO AUNADO A LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

El Instituto Nacional del Consumidor es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio el cual, se integra con los bienes y recursos que otorga el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y demás organismos del sector público, así como particulares para el cumplimiento de sus funciones.

Así como de los ingresos que percibe por los servicios que proporciona, y de los demás bienes y derechos que adquiera por cualquier otro título legal.

El Instituto Nacional del Consumidor tiene como finalidades, informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos, orientar al consumidor en cuanto a su capacidad de compra y en lo referente al conocimiento de prácticas comerciales publicitarias lesivas a sus intereses además de inculcar mejores hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar.

Para el logro de sus finalidades anteriormente enumeradas al Instituto Nacional del Consumidor se le confiere las siguientes atribuciones; recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado, realizar programas de difusión mediante los diferentes medios de comunicación sobre los diferentes derechos del consumidor, orientar a la industria y comercio en cuanto a las necesidades de los consumidores, apoyar investigaciones en el área de consumo.

Así como promover y realizar programas educativos encaminados a orientar al consumidor.

Además de promover nuevos y mejores sistemas que faciliten a los consumidores la adquisición de bienes y servicios en mejores condiciones de mercado.

De lo anterior, podemos resaltar la labor que realiza el Instituto Nacional del Consumidor para el logro de los fines que se tiene planteado, prueba de ello es que como se menciona con anterioridad, divulga información objetiva ya sea através de su revista tan conocida por todos nosotros empleada como órgano oficial de difusión del propio Instituto cuya publicación es mensual, la cual tiene como objetivo ofrecer a sus lectores información y recomendaciones acerca de la comercialización de toda clase de bienes y servicios, sugerencias sobre el manejo racional del presupuesto familiar, sobre mejores hábitos de consumo, etc., así como através de la radio y televisión.

Si somos un poco observadores, nos podemos percatar que este sistema de orientación a los consumidores y los medios de difusión empleados por el Instituto Nacional del Consumidor, se acentúan en determinadas épocas del año y sobre determinados productos.

En cuanto a la forma en que se integra el Instituto Nacional del Consumidor, tenemos que se encuentra formado por un consejo directivo, un director general y los funcionarios y personal que se requiera.

El Consejo Directivo a su vez estará integrado por los titulares de la SECOFI, SHCF, SSA, STPS, SEP, SARH, SCT, TURISMO, CONASUFO, el presidente del Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, un vocal designado por la Federación de los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, tres por las organizaciones obreras, dos por las organizaciones de campesinos y ejidatarios, uno por la confederación nacional de la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal, uno por la confederación de la cámara nacional de comercio, uno por la confederación de cámaras industriales de los Estados Unidos Mexicanos y uno designado por el propio consejo del Instituto Nacional del Consumidor.

Por cada propietario, se designará un suplente y en sus decisiones se tomara por mayoría de votos.

El domicilio del Instituto Nacional del Consumidor será la ciudad de México y podrá establecer delegaciones y oficinas en otros lugares cuando así se requieran.

El Instituto Nacional del Consumidor nos muestra una estructura básicamente similar a la de la Procuraduría Federal del consumidor, a diferencia de la existencia, en el Instituto de un consejo directivo que contrasta con la independencia que caracteriza a la procuraduría.

Además, de que al Instituto Nacional del Consumidor se le faculta para establecer delegaciones en lugares distintos al de su domicilio en la ciudad de México, mientras que a la Procuraduría Federal del Consumidor se le ordena hacerlo en todos y cada uno de los Estados, así como en los lugares en que se considere necesario.

Lo anterior, se contempla en el primer párrafo del artículo 58 y artículo 59 fracción X que vinculan y mantienen intercomunicado al Instituto Nacional del Consumidor con la PROFECO ya que a través de la red de delegaciones que establece ésta última, constituye el elemento idóneo para alentar las actividades y finalidades del instituto y de la procuraduría.

Conviene aclarar que, las disposiciones señaladas en párrafos anteriores así figuraban en la anterior ley federal de Protección al Consumidor, existiendo un capítulo especial enfocado a señalar todo lo concerniente al hoy desaparecido INCO. Con la creación de la nueva ley respectiva, todas las funciones del Instituto Nacional del Consumidor y todas aquellas que cualquier ordenamiento encomiende a dicho instituto fueron atribuidas a la Procuraduría Federal del Consumidor; así como su patrimonio, la totalidad de los recursos financieros, humanos y materiales con los que contaba.

3.5.- SITUACION JURIDICA DEL PERSONAL DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Las relaciones de trabajo entre la Procuraduría Federal del Consumidor y sus trabajadores, se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado b del artículo 123 constitucional.

Por relación de trabajo entendemos aquella que se da sea cual fuere el acto que le dé origen mediante la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario y para que ésta exista se requiere del nombramiento de la persona a laborar, al respecto el artículo 39 de la ley antes citada, señala que trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores .

Para el caso de nombramiento de altos funcionarios, éste lo lleva a cabo el Presidente de la República en forma discrecional.

Los nombramientos de los empleados de confianza deben contener casi todos los datos y requisitos que se solicitan para el empleado de base, a diferencia de lo que se señala en la fracción III y IV del artículo 15 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, que requieren adecuarse a las necesidades del servicio como son:

- I.- Nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio
- II.- Los servicios que deban prestarse
- III.-El carácter del nombramiento, ya sea definitivo, interino provisional, por tiempo fijo, etc.
- IV.-Duración de la jornada de trabajo. V.- Sueldo y demás prestaciones que habrá de percibir, VI.-Lugar en que se prestará el servicio.

3.6.- ORGANIZACION INTERNA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Para el ejercicio de las atribuciones y despacho de los asuntos que competen a la procuraduría, ésta cuenta con servidores públicos y unidades que a continuación se enumeran:

- * Procurador
- * Subprocuraduría de Servicios al Consumidor
- * Subprocuraduría de Organizaciones de los Consumidores
- * Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia
- * Subprocuraduría Jurídica
- * Coordinación General de Administración
- * Unidad de Contraloría Interna
- * Unidad de Comunicación Social

- * Dirección General de Delegaciones
- * Dirección General de Quejas, Conciliación y Arbitraje
- * Dirección General de Resoluciones Administrativas
- * Dirección General de Arrendamiento Inmobiliario
- * Dirección General de Promoción y Organización de Consumidores
- * Dirección General de Capacitación de Consumidores
- * Dirección General de Inspección y Vigilancia
- * Dirección General de Estudios y Proyectos
- * Dirección General de Asuntos Jurídicos
- * Dirección General de Contratos de Adhesión
- * Dirección General de Apoyo Técnico
- * Dirección General de Organización
- * Dirección General de Administración
- * Dirección General de Informática
- * Delegaciones

Asimismo, es importante señalar que la Procuraduría Federal del Consumidor cuenta a su vez con directores de área, subdirectores, jefes de departamento, subjefes de departamento, jefes de oficina, jefes de sección, jefes de mesa conciliadores, subsecretarios arbitrales, dictaminadores, inspectores, verificadores, ejecutores de sanciones, notificadores, peritos, promotores, instructores y demás personal técnico y administrativo que determine el procurador con base en el presupuesto.

Es importante resaltar las atribuciones de cada parte integrante de la procuraduría federal del consumidor para tener una idea más clara de lo que es esta institución.

En cuanto a funciones del procurador, ya quedaron señaladas en párrafos anteriores, por tal motivo, nos limitaremos a dar una descripción de cada una de las funciones de los demás miembros que integran la Procuraduría Federal del Consumidor.

El subprocurador de servicios al consumidor vigila coordina y controla los procedimientos administrativos que se inician y regulan en la Ley Federal de Protección al Consumidor, motiva, fundamenta y suscribe las resoluciones derivadas de los incidentes de nulidad y excepciones procesales que se promuevan, así como los recursos de revisión que se interpongan y los laudos derivados de los juicios arbitrales, como autoridad superior inmediata de la responsable.

Además de confirmar, modificar, revocar, reducir o cancelar las medidas de apremio y sanciones que en la misma ley se establezcan.

El Subprocurador de Organización de Consumidores como su nombre lo indica, es el encargado de coordinar todo lo relacionado en cuanto a programas de organización colectiva de los consumidores, así como de establecer nexos entre éstos y la procuraduría para darles a conocer la problemática que enfrentan en las relaciones de consumo y sus posibles soluciones.

El Subprocurador de Inspección y Vigilancia ejerce las funciones de inspeccionar y vigilar todo lo relacionado en cuanto a precios y tarifas se refiere establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Así como confirmar, modificar, revocar, reducir o cancelar las medidas de apremio y sanciones previstas en los artículos 66 y 86 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Por otra parte, el Subprocurador Jurídico asesora y representa a la Procuraduría Federal del Consumidor ante toda clase de procedimientos judiciales y contenciosos administrativos derivados del ejercicio de su actuación.

Mientras que el Coordinador General de Administración establece, difunde y aplica las políticas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos materiales y financieros.

Antes de continuar, es importante señalar que al frente de las Unidades de Contraloría Interna, Comunicación Social y de cada una de las direcciones generales hay un director general quien es auxiliado para el despacho de los asuntos por los directores de área, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, de oficina, de unidad, de sección, etc..

Como funciones principales de los Directores Generales podemos señalar el proponer al procurador o subprocurador al que se encuentren adscritos o en su caso, al Coordinador General de Administración, formular los proyectos de programa de presupuesto relativos a la unidad bajo su responsabilidad ordenar la práctica de verificaciones, inspecciones, notificaciones, peritajes, ejecución de sanciones, motivar y fundar las resoluciones de las excepciones procesales e incidentes que se promuevan en los procedimientos administrativos de su competencia, proporcionar asesoría gratuita a la población consumidora respecto a sus derechos.

La Unidad de Contraloría Interna tiene a su cargo, atender las quejas y denuncias que lleve a efecto el público o los titulares de las diversas áreas de la Procuraduría relativas a las acciones u omisiones de los servidores públicos que puedan ser constitutivas de un delito o infracción para dar vista a la autoridad competente e iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa de estos servidores.

Así como practicar supervisiones, revisiones y auditorías y proporcionar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la información que requiera para el desempeño de sus atribuciones, entre otras funciones.

En cuanto a atribuciones de la Unidad de Comunicación Social podemos señalar las siguientes; recabar informes y documentos de las distintas unidades administrativas para la elaboración de los proyectos de boletines informativos, mantener un archivo de la información emitida al efecto, realizar la recopilación de notas importantes de los diferentes medios de comunicación, como por ejemplo; notas periodísticas, radiofónicas y televisivas, así como coordinar y vigilar la impresión de las publicaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor, etc.

Mientras que la Dirección General de Delegaciones le compete supervisar que las delegaciones cumplan con todas sus disposiciones jurídicas que regulan el ejercicio de sus atribuciones, fijando los mecanismos y lineamientos que permitan a las delegaciones establecer una adecuada coordinación con los servicios públicos, unidades administrativas de la procuraduría, autoridades federales, estatales y municipales ejercer autoridad sobre los servidores públicos adscritos a las delegaciones orientando y coordinando su actuación, etc.

Son atribuciones de la Dirección General de Quejas Conciliación y Arbitraje; recibir denuncias, substanciar el procedimiento administrativo, remitir a la Dirección General de Resoluciones Administrativas los asuntos en los que exista una posible violación a la ley, a efecto de que se dicte en su oportunidad la resolución administrativa que proceda, aprobar los convenios que celebren las partes y vigilar su cumplimiento, autorizar y dar fe de las actuaciones que se lleven a cabo en los procedimientos conciliatorio y arbitral, recibir billetes de depósito, motivar y fundar y suscribir las resoluciones de los recursos de revocación, etc..

La Dirección General de Resoluciones Administrativas tiene como funciones; substanciar el procedimiento administrativo en todas sus etapas, aprobar los convenios que celebren las partes y vigilar su cumplimiento, motivar, fundar y suscribir las resoluciones de las excepciones e incidentes que se promuevan durante el procedimiento, recibir billetes de depósito y ejercer las atribuciones contenidas en los artículos 59 fracciones I, II, V, VIII inciso h, 65, 66, 86, fracciones I a III, 87, 88, y 90 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Como atribuciones de la Dirección General de Arrendamiento Inmobiliario tenemos las siguientes; proporcionar asesoría jurídica a la población inquilinaria y condominal respecto a sus derechos y obligaciones, y en sí substanciar en todas sus etapas el procedimiento administrativo en materia de arrendamiento inmobiliario establecido en el artículo 59 fracción VIII inciso a, b, c, y d, hasta dejar a salvo los derechos de las partes o en su caso otorgarles el término para ofrecer pruebas y formular alegatos, remitir a la Dirección General de Resoluciones Administrativas los asuntos en los que exista una posible violación a la ley, así como recibir billetes de depósito y aprobar los convenios que celebren las partes.

Las atribuciones de la Dirección General de Promoción y Organización de Consumidores son encaminadas a la planeación, programación y ejecución de las políticas para el desarrollo de las actividades de promotoria, organización y representación de los intereses de la población consumidora.

Las funciones de asesoría, representación y promoción de organización de consumidores, se encuentra a cargo de la Dirección General de Capacitación de los Consumidores.

Mientras que como atribuciones de la Dirección General de Inspección y Vigilancia podemos mencionar las siguientes; inspeccionar y vigilar los precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como ejecutar las resoluciones que impongan clausuras, dictadas por los servidores públicos adscritos a ella.

La Dirección General de Estudios y Proyectos formula los estudios económicos y de mercado, referentes a las relaciones de consumo y elabora proyectos sobre la materia, a fin de orientar y apoyar las acciones de la procuraduría.

Por otra parte, la Dirección General de Asuntos Jurídicos proporciona asesoría jurídica en la procuraduría, formula y revisa los lineamientos del procurador y subprocurador al que está adscrita, los proyectos de iniciativa de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, etc. interviene en los procedimientos judiciales, administrativos y contencioso-administrativos en que la procuraduría sea parte, formula las bases y formula los requisitos legales a que deben someterse los convenios y contratos que se suscriban en la procuraduría.

La Dirección General de Contratos de Adhesión, es la encargada de vigilar que este tipo de contratos y en general los documentos referentes a las relaciones de consumo, elaborados por los proveedores, no contengan estipulaciones contrarias a la ley, así como organizar y manejar su registro público e inscribir en los mismos los autorizados por la propia Procuraduría Federal del Consumidor.

Por otra parte, la Dirección General de Apoyo Técnico como su nombre lo indica, es la encargada de aportar todo lo necesario para el cumplimiento de la ley, así como por ejemplo ordenar y practicar notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas domiciliarias de inspección y verificación, peritajes, ejecutar resoluciones que impongan clausuras, su cumplimiento y levantamiento de las mismas.

Mientras que la Dirección General de Organización es la encargada de formular los lineamientos, políticas, normas directrices, procedimientos de trabajo, manuales de organización de la procuraduría, es decir todo aquello que sirva de base para la ordenación de la institución.

Las atribuciones de la Dirección General de Administración son enfocadas al manejo en general de la procuraduría en cuanto a la aplicación de políticas, normas, sistemas y procedimientos para la administración, planeación y programación de los recursos humanos, materiales y financieros, el control de ingresos y egresos de la procuraduría, así como todo lo relativo a los servidores públicos adscritos a la misma, como por ejemplo: expedirles constancias relativas al puesto o cargo, sueldos, casos de terminación de los efectos del nombramiento o contrato, control de los mecanismos de administración de sueldos y pago de remuneraciones, procesos de selección, formación, capacitación y adiestramiento.

De tal manera, que corresponde a la Dirección General de Informática, mantener los modelos y sistemas de información automatizados bien definidos y planteados para satisfacer las necesidades de la procuraduría, así como coordinar el

De tal manera, que corresponde a la Dirección General de Informática, mantener los modelos y sistemas de información automatizados bien definidos y planteados para satisfacer las necesidades de la procuraduría, así como coordinar el proceso de integración de información, estadística e infraestructura de la procuraduría en materia de informática.

Para finalizar con las diferentes atribuciones que le son conferidas a los organismos internos de la Procuraduría Federal del Consumidor, cabe señalar en cuanto a las delegaciones de la misma, que éstas tienen como función tramitar acordar y resolver todos y cada uno de los asuntos propios de su competencia, ya que para ello cuentan con un delegado al frente de cada delegación el cual no tiene límite alguno respecto a la competencia y cuantía de los asuntos que conozca.

Capítulo 4

LA DIRECCION GENERAL DE
INSPECCION Y VIGILANCIA**4.1.- IMPORTANCIA DE LA DIRECCION GENERAL DE INSPECCION Y
VIGILANCIA Y SU TRASCENDENCIA EN LA IMPOSICION DE
SANCIONES**

La Dirección General de Inspección y Vigilancia, fue creada por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 1989, con facultades para llevar a cabo las tareas de inspección y vigilancia en el Distrito Federal y en los Municipios circunvecinos en el Estado de México, en todo lo relacionado en cuanto a relaciones de consumo, precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la secretaría de comercio y fomento industrial.

La Dirección General de Inspección y Vigilancia desempeña un papel muy importante dentro de la Procuraduría Federal del Consumidor, ya que a través del personal adscrito a esta Dirección se trata de llevar un estricto control de precios así como de evitar prácticas comerciales que dañen al consumidor.

El Director General de Inspección y Vigilancia está facultado para ejercer las atribuciones previstas por el artículo 59 fracción VI y lo concerniente al Capítulo Décimoprimer o de la Ley Federal de Protección al Consumidor así como para tramitar, acordar y resolver los asuntos materia de esa Dirección General y firmar la documentación relativa.

Mientras que en materia de sanciones se le faculta para ejercer las atribuciones previstas por los artículos 66 fracción I y II, 86 fracción I, II y III, 87, 88 y 90 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como intervenir en los casos de violación que pudieran resultar del artículo 14 y 52 del mismo ordenamiento.

Por otra parte, debemos señalar que los servicios de inspección y vigilancia son encaminados a velar por la aplicación y cumplimiento de la ley en cuestión, incluyendo el requerir de informes, presentación de documentos y visitas de inspección.

En cuanto al suministro de informes y datos, las personas físicas o morales tendrán obligación de proporcionar a las autoridades competentes los informes y datos que se requieran por escrito.

Es importante señalar que estas autoridades pueden ser los verificadores, inspectores de precios y en si todo aquel personal de la Procuraduría facultado para el requerimiento de informes y datos.

En cuanto a las visitas de inspección, éstas son practicadas en días y horas hábiles por el personal autorizado por las autoridades competentes, previa identificación y exhibición del oficio de comisión respectivo.

Estos oficios son y pueden ser firmados por el Procurador Subprocurador, Director General de Inspección y Vigilancia Director de Inspección, Director de Protección al Consumidor por los Jefes de Departamento de Inspección, etc..

Las visitas de inspección también pueden ser practicadas en días y horas inhábiles a fin de evitar la comisión de infracciones, en cuyo caso el oficio de comisión deberá expresar tal autorización para llevarse a cabo, y el propietario o encargado del establecimiento en que se fabriquen distribuyan, almacenen o se vendan productos, mercancías o se presten servicios, tendrá la obligación de permitir el acceso al personal comisionado para llevar a efecto dicha visita.

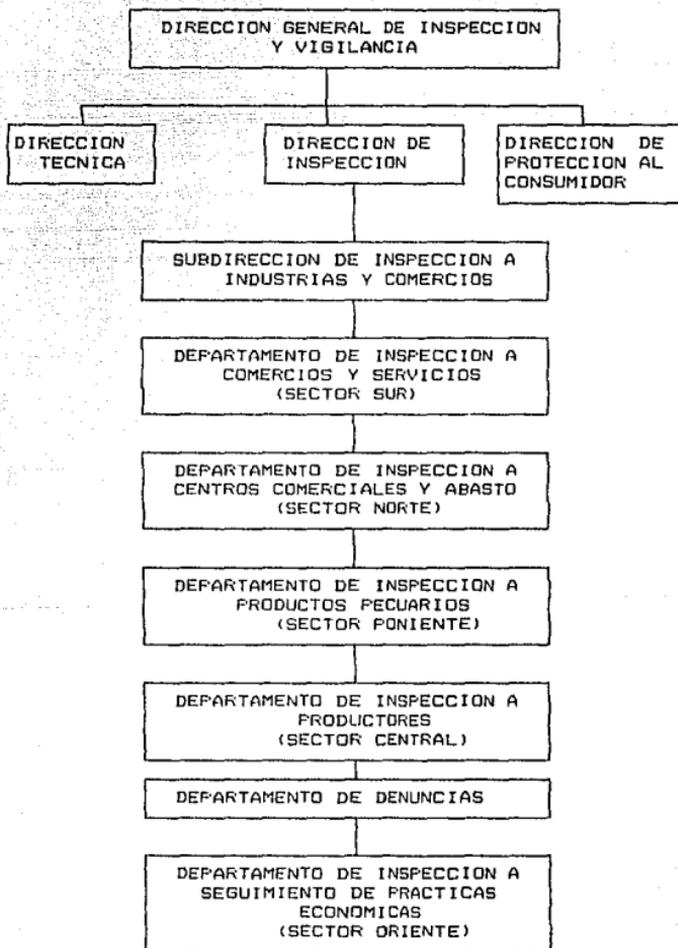
Si el personal autorizado en la visita de inspección encontrara alguna alteración o práctica comercial nociva que se adecue a algunos de los supuestos que infringen la Ley Federal de Protección al Consumidor y que dañan la economía del consumidor, éste será el encargado de levantar un acta de inspección, que se traducirá en una sanción para el propietario del establecimiento con el fin de evitar su reincidencia en la comisión de infracciones a la ley antes citada.

Los anteriores lineamientos citados se contenían en la anterior ley abrogada, actualmente los servicios de inspección se denominan de verificación.

Se entiende por visita de verificación la que se practique en los lugares donde se administre, almacenen, transporten distribuyan o expendan productos o mercancías o en los que se presten servicios, con el objeto de examinar dichos productos o mercancías, las condiciones en que se ofrecen éstos o se presten los servicios y los documentos e instrumentos relacionados con la actividad de que se trate, verificar precios, cantidades, calidades, cualidades, contenidos netos masa drenada, tarifas e instrumentos de medición de dichos bienes o servicios, constatar la existencia o inexistencia de productos o mercancías atendiendo al giro del proveedor, y llevar a cabo demás acciones tendientes al cumplimiento de la ley.

Al respecto, podemos señalar que el servicio de verificación es copia fiel de lo que era la inspección ya que en el artículo 24 fracción XIII de la nueva ley, funciona como fundamento tanto para la verificación como para la inspección, al señalar como atribución de la procuraduría el vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados, fijados, establecidos, registrados o autorizados por la SECOFI, y "coordinarse con otras dependencias legalmente facultadas PARA INSPECCIONAR precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones".

ORGANIGRAMA



4.2.- INSPECCION Y VIGILANCIA SIGNIFICADO Y CONCEPTO JURIDICO

En párrafos anteriores hemos hecho alusión a los términos inspección y vigilancia al referirnos a las visitas de inspección, así como a la Dirección facultada para llevar a cabo estos servicios, en tal virtud, resulta necesario definir dichos vocablos para comprender de una manera más amplia en que consisten estas actividades partiendo del significado o concepto que se tenga de los mismos.

De esta manera, tenemos que; inspección del latín inspectio, significa toda aquella acción y efecto de inspeccionar, es decir reconocer, examinar atentamente una cosa.

Mientras que por vigilancia del latín vigilantia, debemos entender aquella atención y cuidado exacto en las cosas que estan a cargo de cada uno.

De este orden de ideas, podemos concluir que por inspección y vigilancia para el estudio de este capítulo debemos entender por el primer término, el examen o comprobación directa e inmediata sobre circunstancias y hechos concretos que puedan ser violatorios de las disposiciones legales mientras que por el segundo, aquel proceso de control permanente que ejerce la Procuraduría Federal del Consumidor a través de disposiciones legales.

*El nuevo concepto jurídico de verificación considerado en la nueva ley como sinónimo de inspección, quedó señalado en el punto anterior.

4.3.- METODOS DE INSPECCION

Los métodos de inspección que se conocen dentro de la Dirección General de Inspección y Vigilancia de la Procuraduría Federal del Consumidor son llevados a la práctica por el personal comisionado que por lo general son los inspectores de precios, quienes de acuerdo a su habilidad llevan a cabo cualesquiera de los tres métodos o formas para inspeccionar y que a continuación se señalan.

Método de canasteo o entrevista; es aquel método que se lleva a cabo siguiendo una serie de pasos para detectar la irregularidad o práctica comercial nociva que se efectúa en un establecimiento.

Los pasos a seguir de este método son; localizar el lugar sujeto a inspección con base en un antecedente o queja entrevistar a un mayor de edad que haya hecho sus compras en dicho establecimiento, el inspector tiene el deber de identificarse ante la persona entrevistada como personal adscrito a la Dirección General de Inspección y Vigilancia.

La entrevista debe ser en relación a los productos controlados, una vez que se encuentra alguna anomalía con base en la entrevista, el inspector se identifica ante el propietario o encargado del negocio con oficio de comisión y credencial.

Si hay irregularidades comprobadas se levanta el acta de inspección.

Método del Consumidor; es aquel método que lleva a la práctica el inspector de precios asumiendo el papel de consumidor, con la finalidad de cerciorarse de que en los establecimientos comerciales no se infrinja la Ley Federal de Protección al Consumidor.

También, en este método se debe identificar el lugar sujeto a inspección, el inspector al entrar como consumidor al establecimiento, solicita que se le vendan determinados artículos que por lo general son de consumo necesario, si al momento de dar el precio del producto detecta el inspector alguna anomalía en cuanto a precio o cualquier otra irregularidad, se identifica plenamente ante el proveedor y si es el caso, se levanta acta de inspección.

Método de Inspección Directa; como su nombre lo indica, es aquel método llevado a cabo por el inspector en el lugar a inspeccionar previa identificación con credencial y oficio de comisión ante el propietario o encargado del establecimiento, hecho esto se solicita información sobre los productos que se fabrican, expenden, distribuyen o se venden con base en la facturación que se lleve en dicho lugar, si el inspector encontrara alguna irregularidad lo hace saber al visitado y se levanta el acta correspondiente.

4.4.- EL ACTA DE INSPECCION COMO ANTECEDENTE DE LA SANCION

En innumerables ocasiones nos hemos referido al acta de inspección, debido a su trascendencia en la imposición de sanciones.

Tal es el caso que para sancionar se toman como base las actas levantadas por las autoridades facultadas para ese efecto, o bien con base en la publicidad ordenada por los proveedores o por cualquier otro elemento o circunstancia de la que se infiere en forma fehaciente infracción a la Ley Federal de Protección al Consumidor o demás disposiciones derivadas de ella.

De esta manera, tenemos que las actas de inspección pueden ser levantadas por el personal facultado para ese efecto, adscrito a la Dirección General de Inspección y Vigilancia con fundamento en lo dispuesto por los artículos 81 y 83 de la Ley Federal de Protección al Consumidor en relación con el artículo 14 de la misma ley que señala los motivos por los cuales se pueden levantar estas actas.

Como motivos por los cuales se pueden levantar las actas de inspección, podemos señalar los siguientes; la negativa a vender al consumidor productos que se tengan en existencia condicionar la venta o la adquisición de otro producto o contratación de un servicio, vender a mayor precio de aquél con que se anuncie o al fijado oficialmente.

En virtud de lo anterior, cabe señalar que se presume la existencia de productos por el solo hecho de anunciarse en los aparadores y tratándose de productos alimenticios de consumo generalizado, por manejarse normalmente en razón del giro del proveedor. El proveedor que no tenga el producto en existencia tiene el deber de anunciarlo.

Las actas de visita o de inspección deben contener:

- 1.- Hora, día, mes y año en que se practique
- 2.- Calle, número, población y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita.
- 3.- Número y fecha de la orden de comisión que la motivo.
- 4.- Nombre y carácter de la persona con quien se entendió la diligencia.
- 5.- Nombre y domicilio de las personas que fueron como testigos, sea que hubieran sido designadas por el visitado o en su defecto por el inspector.
- 6.- Datos relativos a la actuación del inspector.
- 7.- Declaración del visitado si desea hacerla.
- 8.- Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia incluyendo al inspector.

Del acta que se levante se deja copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aún cuando se hubiera negado a firmarla.

Para que se lleven a cabo las visitas de inspección es necesario que el personal autorizado para ello exhiba el oficio de comisión que motiva el acta de visita por lo que consideramos importante señalar que el oficio de comisión de acuerdo al artículo 16 constitucional reúne los requisitos que para la orden de cateo se requieren tales como:

- 1.- El lugar que ha de inspeccionarse.
- 2.- La persona o personas que hayan de aprehenderse
- 3.- Los objetos que se buscan.

A diferencia de lo que señala la orden de cateo en el segundo requisito, en materia de visitas de inspección será la persona hacia la cual va dirigido el oficio de comisión.

Se manifiesta en repetidas ocasiones que el oficio de comisión no cumple con los requisitos exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al no expresar el lugar, propietario o representante legal hacia quien va dirigido el oficio, violando así el citado artículo.

Al respecto, la Procuraduría Federal del Consumidor señala que en ningún momento se infringe la garantía de legalidad, ya que la institución está facultada para emitir lo que se conoce como oficios de comisión abiertos o generalizados y oficios de comisión dirigidos pero en ningún momento señala el fundamento jurídico de dichos oficios.

Ahora bien, si se parte de un oficio de comisión sin fundamento, lógico es pensar que la labor del inspector por más eficaz que se trate de realizar carecerá de validez ya que como consecuencia del oficio de comisión viciado, la visita y finalmente el acta de inspección que se levante también carecerán de eficacia debido a la falta de motivación y fundamentación, requisitos esenciales que hacen que un acto de autoridad sea considerado como legal.

Por motivación entendemos todo acto de autoridad en cuanto a su exposición pormenorizada de las razones que tomó en cuenta para emitir su acto y esa exigencia de motivar el acto de autoridad tiene como objeto el permitir que el afectado conozca esas razones y pueda argumentar en su contra.

Mientras que por fundamentación lo es, el citar los preceptos legales que respaldan el criterio sostenido.

Sirve de apoyo a lo anterior el criterio sustentado por la Sala Superior del H. Tribunal Fiscal de la Federación que a la letra dice:

MOTIVACION Y FUNDAMENTACION DEBEN EXPRESARSE EN EL TEXTO MISMO DEL ACTO DE AUTORIDAD.

En el texto mismo del acto autoritario de molestia, deben expresarse los razonamientos con base en los cuales se llegó a la conclusión de que el acto concreto al que se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales puesto que "motivar" un acto, es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que la autoridad formuló al establecer adecuación del caso concreto a la hipótesis legal, en tanto que; "fundar" es expresar

los preceptos legales en que se apoya el acto debiendo existir adecuación entre el motivo y el fundamento expresado.

Revisión nº 944/81.-Resuelta en sesión de 21 de junio de 1984, por unanimidad de 6 votos. Magistrado ponente; Edmundo Placencia Gutiérrez.

Secretaria: Lic Ma. de Jesús Herrera Martínez RTFF. Año V, Nº 54, junio de 1984, pag 1110.

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DEL ACTO, GARANTIA DE LA AUTORIDAD AL EMITIRLO DEBE CITAR EL NUMERAL EN QUE SE FUNDAMENTE SU ACTUACION Y PRECISAR LAS FRACCIONES DE TAL NUMERAL.

El artículo 16 de la Constitución Federal al disponer que nadie puede ser molestado en su persona posesiones o documento, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, exige a las autoridades no simplemente que citen los preceptos de la ley aplicable, sino también, precisen con claridad y detalle la fracción(es), en que se apoyan sus determinaciones.

Lo contrario, implicaría dejar al gobernado en notorio estado de indefensión, pues se le obligaría a fin de concertar su defensa a combatir globalmente los preceptos en que funda la autoridad el acto de molestia, analizando cada una de sus fracciones, menguando con ello su capacidad de defensa. 2º T.C. Informe 1984, 3ª., pp 63 y 64.

Además de la irregularidad en que cae la PROFECO en sus actuaciones a través de su personal, también podemos mencionar en cuanto a las visitas y a las actas que se levantan, la falta de identificación de los visitantes ya que en la citada acta de inspección se deben constatar en forma circunstanciada los hechos y omisiones observados.

Además de los pormenores del documento con el cual se identifican, toda vez que las circunstanciación del acta debe cumplirse desde el inicio de la diligencia, lo que trae como consecuencia de una falta de identificación plena exigida en la misma acta, que ésta resulte ilegal como también lo será la multa emitida si se llegó a sancionar.

En los párrafos anteriores, señalamos la importancia del acta de inspección en la imposición de sanciones por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor, por lo que es pertinente señalar que de la actuación que el inspector realice y manifieste por escrito en el acta de visita, traerá como consecuencia la magnitud de la sanción.

Hasta el momento no alcanzamos a comprender en que se basa el criterio de los inspectores para calcular el capital de la negociación sujeta a inspección que es plasmado en el acta respectiva, y que de alguna manera influye para que la Procuraduría Federal del Consumidor emita su sanción.

También, es importante resaltar la ética del inspector ya que si nos encontramos con un inspector corrupto, que por no acceder el proveedor a sus pretensiones, éste falceará la información requerida en el acta, así como elevar el capital en giro y de esta manera perjudicar a partir de esa acta que se levante al proveedor.

* Con la nueva ley de Protección al Consumidor, las actas de inspección pasan a ser informes, en consecuencia para la imposición de las sanciones con antecedentes en éstos, la procuraduría notifica al presunto infractor de los hechos que son motivo de violación de alguna de las disposiciones contempladas en la ley para que manifieste lo que a su derecho convenga y la procuraduría, una vez valorado estas circunstancias, poder decidir si procede o no la aplicación de la sanción que considere pertinente.

Cabe señalar que los servicios de verificación estaban comprendidos en la oficina de atención a quejas, y que actualmente este término es usado como sinónimo de lo que anteriormente era la inspección.

Es muy valiosa la función que se le pretende dar a la Procuraduría Federal del Consumidor a través de su personal en favor del consumidor, pero no debemos perder de vista que la justicia debe ser equitativa por lo que se debe atender cada uno de los asuntos que conozca esta autoridad con mucha cautela para no lesionar los intereses ni de una ni de otra parte, sin antes tener la certeza de que se está actuando conforme a derecho. (la manera de ejemplo se anexa acta de lo que anteriormente eran los servicios de inspección).

Capítulo 5

La Sanción.

5.1 Concepto de Sanción

Es muy controvertido entre los diferentes autores dar una idea precisa de lo que es una sanción y una pena, debido a que ambos términos son considerados como sinónimos, sin embargo, podemos decir que mientras toda pena constituye una sanción, no toda sanción constituye una pena, en virtud de que el concepto de pena es menos amplio que el de sanción, ya que desde que se tiene noción del delito surge como consecuencia inmediata la idea de castigo, es decir nace la pena.

Por pena debemos entender "el castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente, para conservar el orden jurídico"⁵

Mientras que por sanción entendemos aquel castigo que la ley establece para aquel que la infringe o bien, el procedimiento coactivo necesario para que se cumpla el orden jurídico.

5.2.- Legalidad en la Sanción (artículo 21 constitucional)

Para que una sanción presuma de legal, debe estar acorde con lo que establece el artículo 21 en relación con el 16 y 73, fracción XXI de nuestra Carta Magna, éste último, señala que es facultad del Congreso de la Unión, definir los delitos y faltas contra la Federación, así como fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Consideramos como fundamento elemental en la sanción, en cuanto a la materia que hasta el momento se ha venido comentando, el artículo 21 constitucional, ya que en él se señala de manera explícita que compete a las autoridades administrativas la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía.

Al respecto, la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 29, señala: "Se consideran como faltas de policía y buen gobierno, las acciones u omisiones que alteren el orden público o afecten la seguridad pública, realizadas en lugares de uso común, acceso público o libre tránsito o que tengan efectos en estos lugares".

⁵ Castellano, Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Ed. Porrúa, México, 1985 pág 316.

A mayor abundamiento; "la policia administrativa es considerada como un régimen administrativo construido por el conjunto de normas y principios, provistos de medios coactivos eficaces para obligar a los particulares a que se subordinen a los intereses generales del Estado"6

De lo anterior, se desprende que la legislación administrativa siendo de interés, utilidad y orden público, requiere para que ésta sea eficaz del régimen de policia que consagre su facultad de sancionar o castigar las violaciones a una ley administrativa, que no constituyen delitos.

En tal virtud que, corresponde a la PROFECO sancionar las infracciones que se cometan a la Ley Federal de Protección al Consumidor y demás disposiciones derivadas de ella con fundamento en lo establecido por el artículo 86 de la ley antes referida. (Actualmente se contempla en el artículo 125 de la L.F.P.C).

Si bien es cierto que a la Procuraduría del Consumidor le corresponde sancionar las infracciones a las disposiciones de su ley, también lo es que, para que estas sanciones sean consideradas como legales, se requiere que reúnan los requisitos de motivación y fundamentación que ya en repetidas ocasiones se han venido señalando.

En tal virtud de que si en cualquier momento del proceso que se lleve a cabo ante esa H. Procuraduría, se observa que no reúne plenamente los requisitos antes citados, ya sea por su personal adscrito a la Dirección General de Inspección y Vigilancia o por la Dirección General de Asuntos Jurídicos la sanción que se imponga será tachada de ilegal.

Es importante que para las visitas de inspección (ahora de verificación), comenzando por el oficio de comisión respectivo, éste reúna los requisitos esenciales de legalidad para que de esta manera siguiendo el procedimiento que para la visita se efectúa y que nos lleva a levantar una acta de inspección por alguno de los motivos ya en párrafos anteriores señalados, se emita posteriormente una sanción pero siempre con apego a la ley.

Entre muchas de las cuestiones que el visitado hace valer para impugnar una sanción emitida por la Procuraduría Federal del Consumidor, se encuentran que la autoridad no dá a conocer los precios oficiales a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, que el oficio de comisión no reúne los requisitos de formalidad previstos por el artículo 16 constitucional y que son a saber:

6 Serra, Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1985, pag 491.

Ser un mandamiento escrito emitido por autoridad competente que indique la persona o personas a quien va dirigida la visita, el lugar que ha de inspeccionarse (verificarse), el objeto que persigue la visita que el personal encargado de la práctica de visitas de inspección (verificación) no se identifica previa y plenamente que el levantamiento del acta (O informe) no se realiza en el lugar inspeccionado (verificado), que el oficio de sanción no se encuentra debidamente motivado y fundamentado conforme a derecho, etc..

De lo anterior se desprende que si la sanción emitida por la PROFECO es derivada de un acto viciado, también lo es su sanción.

Para evitar los casos citados con anterioridad, es importante que todo acto de autoridad se realice con apego a la ley.

Al respecto, podemos señalar las siguientes tesis sustentadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación que sirven de base para corroborar lo anterior:

VISITAS DOMICILIARIAS ADMINISTRATIVAS FORMALIDADES:

Las visitas domiciliarias administrativas deben satisfacer, según el artículo 16 constitucional, las formalidades de los cateos. No dice que sólo algunas formalidades, sino que se refiere en términos genéricos a las formalidades. Luego no habría razón legal para que los jueces de amparo mutilaran la garantía constitucional y recortaran la protección que el constituyente quiso dar a la privacidad de los individuos, ya que es ésta el valor que fue considerado tan alto, que se incluyó la garantía de su tutela en el precepto constitucional a comento.

Por lo demás, no hay una sola razón válida que no fuese la práctica inconstitucional y viciosa, para restar protección a la privacidad de los individuos cuando la visita no deriva de un procedimiento penal sino de un procedimiento administrativo pues no es más digna de protección la privacidad del domicilio de quien es sospechoso de un delito que la privacidad de quien no lo es.

Y si bien, las consecuencias de un cateo pueden ser más graves para el afectado que la de una visita administrativa, esto se tomará en cuenta para ordenar la intrusión al domicilio, es decir, para sopesar las causas que la justifican y, hacer más rigurosa la exigencia del motivo en materia penal que en materia administrativa. Pero, en ambos casos habrá de respetar las formalidades constitucionales.

Ahora bien, entre las formalidades exigidas para los cateos se encuentra la de una orden judicial escrita, en la que se expresará el lugar que ha de inspeccionarse y los objetos que se buscan o en materia administrativa cuales son las disposiciones sanitarias y de policía cuyo cumplimiento se trata de comprobar.

Y sino es materia de la litis el determinar si la orden debe emanar de autoridad judicial aún cuando se trate de visitas administrativas, (como lo ha exigido por ejemplo la jurisprudencia de los Estados Unidos cuya cuarta enmienda constitucional es antecedente de nuestro artículo 16 constitucional en este aspecto), de todos modos es de admitirse el argumento del quejoso de que es necesaria la exhibición de la orden escrita de autoridad competente, para proceder enseguida a la visita misma, si ésta ha de implicar una intrusión a la privacidad del visitado.

De ello se sigue de que si en el acta de la visita no aparece ni se demostro con otras pruebas que se haya entregado al visitado copia escrita motivada y fundada (artículo 16 constitucional), de la orden de visita la misma está constitucionalmente viciada así como todos los frutos de esa vida, los que por lo mismo, carecen de valor legal para causar daños o molestias al visitado.

Y así, la clausura ordenada con base en una visita viciada, está también viciada y resulta violatoria también del artículo 16 constitucional.

ier. T.C. Informe 1982, 3a., pp 44-45.

**VISITAS DOMICILIARIAS, FORMALIDADES DE LAS
EL ACTA CORRESPONDIENTE SE DEBE LEVANTAR
PRECISAMENTE EN EL LUGAR VISITADO**

Si, por imperativo del artículo 16 de la Constitución Federal, las autoridades administrativas al practicar visitas domiciliarias, deben observar fielmente las formalidades prescritas para los cateos, por constituir éstos y aquéllas las únicas excepciones al principio de inviolabilidad del domicilio que tal precepto constitucional consagra, resulta incuestionable que el acta circunstanciada de la visita se debe de levantar precisamente, en el lugar del visitado, por ser éste el sitio donde se encuentran los testigos que deben presenciar ese acto.

22 T.C. Informe 1984, 32, pág 96.

**5.3.- TIPOS DE SANCION DE LA PROCURADURIA FEDERAL DEL
CONSUMIDOR**

Como ya ha quedado señalado en párrafos anteriores corresponde a la autoridad administrativa, la aplicación de sanciones por infracciones, en tanto que, la sanción penal es aplicada por los Tribunales Judiciales de la Federación.

La sanción administrativa se define como; " El castigo que aplica la sociedad a través del derecho a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad"7

Existe una inmensa gama de sanciones administrativas que van desde la nulidad de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de concesiones, la multa, hasta llegar a la privación de la libertad, sin que ésta pueda exceder de 36 horas o en su caso la sanción pecuniaria, pero en caso de que ésta no se pague por el infractor, se permutará por arresto, que no podrá exceder del término antes señalado.

En la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en materia económica en su artículo 13 reformado, se amplían las sanciones de la ley en materia de multas, clausura temporal y arresto.

7 Acosta, Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México 1990. pág 860.

La imposición de multas es el ejercicio de una legítima facultad del poder administrativo, el arresto administrativo encuentra su apoyo en el artículo 21 de la Constitución y tratándose de clausuras, solamente se llevarán a efecto cuando se trate de negociaciones comerciales.

Como sanciones que impone la PROFECO podemos mencionar la multa hasta por el importe de 500 veces el salario mínimo general diario correspondiente al Distrito Federal.

Además, puede imponer multas por cada día que transcurra sin que se obedezca el mandato respectivo.

La clausura temporal hasta por 60 días y el arresto administrativo hasta por 36 horas, son otras sanciones que la Procuraduría Federal del Consumidor, puede imponer a quien infrinja las disposiciones contenidas en su ley respectiva independientemente de las contenidas en los artículos 53 y 54 de la misma legislación.

En cuanto a multas, si son derivadas de un acto viciado éstas son consideradas como ilegales.

En este tipo de sanción que emite la PROFECO, el visitado manifiesta desconocer el criterio empleado por esta autoridad para emitir la cuantía de la multa ya que en sus oficios de sanción omiten motivar y fundamentar el acto únicamente señalan que se basan en el valor que representa el negocio, la inversión propia de la empresa infractora, la gravedad de la falta, los perjuicios que la misma hubiera ocasionado o, fuera susceptible de ocasionar, así como el hecho en su caso, de tratarse de reincidencia, pero para ello, no basta que la autoridad sancionadora mencione genéricamente tales circunstancias, sino que es necesario, que exprese con precisión las razones concretas, particulares o inmediatas que se hayan tomado en cuenta para la imposición de la multa al infractor.

Sirve de apoyo a lo anterior el criterio jurisprudencial emitido por la Sala Superior del Tribunal Fical de la Federación que a su letra dice:

MULTAS.- REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR

Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los artículos 16 y 22 constitucionales debe cumplir ciertos requisitos. Haciendo una recopilación de las interpretaciones que la justicia federal ha dado a lo dispuesto en los preceptos constitucionales citados, se debe concluir que los requisitos son los siguientes:

1.- Que la imposición de la multa, esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso.

2.- Que la misma se encuentre debidamente motivada, que señale con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que hayan tenido en consideración para la imposición de la multa aplicable, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa.

3.- Que para evitar que la multa sea excesiva, se tome en cuenta la gravedad de la infracción realizada, o del acto u omisión que haya motivado la imposición de la multa, que se tome en cuenta la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado.

4.- Que tratándose de multas en las que la sanción pueda variar entre un mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto el mínimo, el máximo o cierto intermedio entre los dos".
Revisión 60/78, resuelta en sesión del 31 de enero de 1979.

En lo concerniente a la clausura, ésta sigue los mismos lineamientos que para la multa se toman en consideración, es decir, si la orden y/o el acta de visita, está constitucionalmente viciada, también lo serán todos los frutos derivados de ella, los que por lo mismo carecerán de valor legal alguno para causar daños o molestias al visitado, y así, la clausura emitida con base en una visita viciada, está también viciada y resulta violatoria del artículo 16 constitucional.

Es más frecuente en la práctica los dos tipos de sanciones anteriormente comentadas, que los arrestos administrativos, ya que es difícil que se emitan ordenes de arresto y si en alguno de los casos se diera, se llevan a cabo por el producto lácteo que se vende a precios elevados a fuera de establecimientos comerciales que por lo general son panificadoras.

Hasta antes de la abrogación de la L.F.P.C., los anteriores lineamientos en cuanto a multas y clausuras era aplicable para la imposición de sanciones; actualmente en la nueva ley de Protección al Consumidor se le da más importancia a la imposición de multas, elevando el equivalente de una y hasta 800 veces, de una a 1500 veces y de una a 2500 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal según corresponda el caso por infracción a las disposiciones que en la misma ley se señalan.

Al respecto, podemos señalar que con la elevación del equivalente para el caso de sanción pecuniaria se logra o se lograra la disminución de las infracciones a las disposiciones establecidas en la nueva ley; en virtud de que, como hemos venido señalando a lo largo de este trabajo, deben llevarse a cabo medidas para evitar que se de el problema y no tratar de remediarlo cuando éste ya se ha dado.

En cuanto a la clausura, cabe señalar que en la ley vigente solamente para casos graves es aplicable esta sanción.

Actualmente el término de clausura del establecimiento es de hasta quince días, concediendo un plazo de 24 horas al presunto infractor para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Mientras que, en relación al arresto administrativo éste sigue conservando la misma imposición.

5.4.- DIFERENCIA ENTRE SANCION ADMINISTRATIVA Y SANCION PENAL

Antes de dar paso a señalar las diferencias que caracterizan a la sanción administrativa y a la sanción penal daremos una noción de estos términos.

Las sanciones penales son las que se tipifican y emanan del código penal, su figura general es el delito, entendiéndose éste como toda acción u omisión sancionada por la ley.

Por otra parte, las sanciones administrativas son las que se enuncian en las leyes administrativas federales, bajo la denominación de infracciones o faltas.

Al respecto, la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica señala en su artículo 13, como sanciones administrativas, la multa, la clausura temporal o definitiva y el arresto hasta por 36 horas.

La distinción entre sanciones penales y las administrativas radica en diversos elementos, por ejemplo;

Sanción Penal	Sanción Administrativa
- Se impone por acto jurisdiccional	Se aplican mediante actos administrativos.
- Son generalmente más severas que las administrativas.	Es una sanción menor.
- Se aplica a un delito	Se aplica a una falta o infracción.
-Corresponde a la autoridad judicial imponer la sanción penal.	Corresponde su aplicación a la administración.

Es conveniente aclarar que, tanto el procedimiento como la autoridad competente en la averiguación y la aplicación de la sanción respectiva, son diferentes tratándose de delitos o infracciones administrativas.

5.5.- PROCEDIMIENTO PARA SANCIONAR

En párrafos anteriores, destacamos la importancia de las actas de visita que llevan a cabo el personal autorizado para ese efecto, retomando esta cuestión, tenemos que en base de estas actas levantadas o con motivo de los datos que aporten las denuncias de los consumidores en las que se infiera fehacientemente infracción a la Ley Federal de Protección al Consumidor o demás disposiciones derivadas de ella, se inicia el procedimiento para sancionar.

Es importante señalar que las resoluciones que se emitan en materia de sanciones deben estar fundadas y motivadas con arreglo a derecho y tomando en consideración los criterios establecidos en el artículo 89 de la misma ley del consumidor

Actualmente dichos criterios para determinar la sanción quedan comprendidos en el artículo 132, adicionándole dos fracciones, una para el caso de reincidencia y otra por el perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general al respecto, cabe señalar que esta disposición al igual que la gravedad de la infracción quedan comprendidas en lo que anteriormente era la fracción III, es decir lo único que se llevó a cabo fue desglosar esta última fracción para dar origen a dos fracciones, las que en la actualidad se contemplan como la fracción IV y V.

Señala la misma ley en el artículo 131, que las sanciones por infracciones a sus disposiciones y aquellas derivadas, son impuestas con base en:

- I.-Las actas levantadas por la autoridad.
- II.-Los datos comprobados que aporten las denuncias de los consumidores.
- III.-La publicidad o información de los proveedores y la comprobación de las infracciones o
- IV.-Cualquier otro elemento o circunstancia que aporte elementos de convicción para aplicar la sanción.

Las resoluciones que emita la procuraduría deberán estar debidamente fundadas y motivadas con arreglo a derecho tomando en consideración los criterios establecidos en el presente ordenamiento.

Es importante aclarar que los lineamientos antes citados son idénticamente los mismos señalados en la ley anterior abrogada, a diferencia de que éstos estaban comprendidos en el artículo 87 primer párrafo.

Señala la ley de la materia que en ningún caso será sancionado el mismo hecho constitutivo de la infracción en dos o más ocasiones, ni por dos o más autoridades administrativas, excepto en el caso de reincidencia.

Lo anterior obedece al principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo ilícito.

A mayor abundamiento, cabe señalar que aunque existe una gran cantidad de disposiciones legales que establecen infracciones y sanciones, en ellas no se aprecia una sistematización del procedimiento, por lo que podemos distinguir en él generalmente dos fases:

- a) La de averiguación
- b) La de determinación y la sanción.

En la fase de averiguación, en las diferentes infracciones administrativas, se inicia fundamentalmente con la actividad de las propias autoridades o en su capacidad de inspección a través de múltiples métodos de inspección de toda índole.

Ese método de inspección no está sujeto por lo general a normas que garanticen el cumplimiento de las garantías de audiencia y de legalidad, y las infracciones se determinan muchas de las veces, sin escuchar al infractor, dejándolo en un total y absoluto estado de indefensión.

En la fase de determinación y sanción también, es en muchos casos, consecuencia de una competencia establecida en las propias leyes y que no fundan ni motivan la causa legal del procedimiento.

Al respecto, podemos señalar que aunque la facultad para sancionar se encuentre contemplada en el artículo 21 constitucional, la autoridad administrativa debe motivar y fundar las resoluciones que emita con apego a derecho.

El mismo artículo señala como sanción a la multa pero no marca un límite en cuanto a su cuantía, lo cual no debe implicar que las multas se impongan en desproporción con el hecho ilícito administrativo, que les puede dar origen ya que debe existir adecuación entre los fundamentos dados y motivos aducidos.

Con la creación de la nueva ley Federal de Protección al Consumidor se trata de que en la fase de averiguación, comentada en párrafos anteriores, existan realmente normas que garanticen el cumplimiento de la garantía de audiencia y no como anteriormente venía sucediendo en la PROFECO en cuanto al procedimiento que se seguía para la imposición de sus sanciones. Aunque, es importante señalar que este procedimiento no siempre es el adecuado y que los requisitos de legalidad aún no se satisfacen.

5.6.- SANCION PARA CASO DE REINCIDENCIA

Se entiende que existe reincidencia cuando el mismo infractor incurra en dos o más violaciones del mismo precepto legal, durante el trascurso de un año (la ley abrogada señalaba dos años a partir de la fecha del acta en que se hizo constar la infracción).

La sanción que se aplica para caso de reincidencia consiste en duplicar las multas impuestas en los artículos 126, 127 y 128 de la actual ley, así como proceder a la clausura del establecimiento hasta por treinta días e inclusive imponer el arresto administrativo hasta por 36 horas.

La autoridad que haya impuesto alguna de las sanciones antes comentadas, la podrá condonar, reducir, o conmutar, para lo cual apreciará discrecionalmente las circunstancias del caso y las causas que motivaron su imposición; sin caer en lo que sería un poder arbitrario.

5.7.- REGLAS PARA SANCIONAR Y SANCION A PROVEEDORES INFRACTORES

La Ley Federal de Protección al Consumidor en su artículo 89 establece que, debe tomarse en cuenta para determinar la sanción:

- I.- El carácter intencional de la acción u omisión constitutiva de la infracción.
- II.- Las condiciones económicas del infractor
- III.- La gravedad que la infracción implique en relación con el comercio de productos o servicios, así como el perjuicio ocasionado a los consumidores o la sociedad en general.

Actualmente dicha disposición queda comprendida en el artículo 132, señalando además si se trata de reincidencia mientras que la anterior fracción III se desglosa para pasar a formar parte de dos fracciones diferentes:

- a).- La gravedad de la infracción
- b).- El perjuicio causado al consumidor o a la sociedad en general.

Las condiciones económicas del infractor, así como la gravedad de la infracción y el perjuicio ocasionado al consumidor o a la sociedad en general, hasta antes de la abrogación de la ley constituirán un factor determinante, para señalar la magnitud de la sanción.

Con la nueva ley se trata de evitar que la actuación del verificador (antes inspector) influya en la imposición de la sanción, dando oportunidad al presunto infractor de manifestar lo que a su derecho convenga.

Consideramos importante y de gran utilidad la actual disposición comentada, ya que en repetidas ocasiones los proveedores manifestaban desconocer en que se basaba el criterio del personal autorizado para llevar a cabo las visitas domiciliarias, en la imposición de sus sanciones.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

6.1.- PLAZO PARA INTERPONERLO Y PERSONALIDAD DEL PROMOVENTE

Antes de dar inicio al presente capítulo, es importante señalar que la palabra "recurso" quiere decir literalmente regreso al punto de partida.

Es un recorrer, correr de nuevo el camino ya hecho. Jurídicamente, la palabra denota tanto, el recorrido que se hace nuevamente mediante otra instancia, como el medio de impugnación por virtud del cual se recorre el proceso.

En virtud de lo anterior, el recurso administrativo viene a ser el medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto de autoridad, para obtener de las autoridades administrativas la revisión, a fin de que sea revocado, anulado o modificado dicho acto.

En cuanto a la eficacia de los recursos administrativos podemos señalar que, influye el personal técnico que los atiende y los resuelve, pero también, desempeña un papel definitivo la calidad del promovente, quien no siempre es una persona dotada de la preparación técnica y experiencia administrativa y legal.

Por otro lado, suele confundirse el recurso administrativo con los medios de impugnación, si bien es cierto que todo recurso es un medio de impugnación, por el contrario, existen medios de impugnación que no son recursos.

Esto significa que el medio de impugnación es el género y el recurso es la especie.

Aunque ya señalamos en párrafos anteriores la noción de recurso administrativo, es necesario resaltar que éstos se encuentran reglamentados en un sistema procesal, que tienen vida dentro del mismo.

Así por ejemplo; los recursos reglamentados por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Fed. Federal son la Apelación, la Revocación o Reposición y la Queja. También los hay aunque no estén reglamentados ni pertenezcan a ese sistema procesal, sino que estén fuera y que forman lo que podemos llamar Medios de Impugnación Autónomos, ejemplo de éstos lo es el juicio de amparo que constituye un medio de impugnación y, no un recurso porque no tiene vida dentro del sistema procesal, sino que está fuera del mismo y tiene su régimen procesal propio.

Por otra parte, es conveniente señalar que la impugnación se lleva a efecto una vez dictada y notificada la sentencia de primera instancia, es decir, cuando la resolución es convalidada por las partes.

Esa posibilidad de impugnación consiste en la facultad de deducir contra el fallo los recursos que el derecho autoriza.

Si bien es cierto que el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal señala como recursos la apelación, la revocación o reposición y la queja, destacan por su importancia el de apelación y el de nulidad.

Ambos aparecen orientados hacia la corrección de las principales desviaciones que pueden advertirse en las sentencias.

Durante el plazo dentro del cual las partes pueden interponer los recursos, la sentencia es un acto jurídico sometido a una condición suspensiva.

Si el recurso no fuera interpuesto, la condición no se cumple y el acto se considera puro y simple, desde el día de su otorgamiento.

"La apelación o alzada, es el recurso concedido a un litigante que ha sufrido agravio por la sentencia del juez inferior, para reclamar de ella y obtener su revocación por el juez superior"⁸

Del anterior concepto, podemos distinguir tres elementos a saber: el objeto, los sujetos y los efectos.

El objeto; es la operación de revisión a cargo del superior, sobre la justicia o injusticia de la sentencia apelada.

Por otra parte, los sujetos de la apelación son aquellos quienes pueden deducir el recurso y, quienes no pueden deducirlo, en otras palabras, aquellos que han sufrido agravio en la sentencia, siendo parte en el juicio o siendo ajeno a él.

Un último elemento lo configuran los efectos de la apelación, éstos producen la sumisión del asunto al juez superior (efecto devolutivo).

⁸ J, Couture, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. Ed. Depalma, Argentina, 1988
pág 351.

Pero, en la previsión natural de que la nueva sentencia pudiera ser revocatoria de la anterior, normalmente se suspenden (efecto suspensivo) los efectos de la sentencia recurrida.

Por otro lado, el recurso de nulidad es el medio de impugnación dado a la parte perjudicada, por un error de procedimiento, para obtener su reparación.

De lo anterior, surge la duda de lo que debemos entender por nulidad, considerada ésta como la existencia imperfecta de un acto por padecer de algún vicio en su formación.

Ciertamente, el tema de la nulidad no corresponde estrictamente a los recursos, sino a la teoría general de los actos procesales.

Pero, la mayoría de los códigos consideran este fenómeno jurídico desde el punto de vista de los recursos y, no desde el punto de vista de los actos, es decir, consideran el remedio, no la enfermedad.

De esta manera, la nulidad puede producirse durante el transcurso del juicio, mientras los actos procesales se van cumpliendo o en la sentencia misma.

Así, por ejemplo; durante el juicio puede producirse dentro de los términos de nuestro derecho, la nulidad por defectos de forma en el emplazamiento o bien por vicios en la notificación, etc..

Ahora bien, en lo que respecta a la Ley Federal de Protección al Consumidor, no especifica que recursos administrativos pueden interponerse a resoluciones dictadas con fundamento en dicha ley, únicamente se limita a señalar que pueden ser recurridas en revisión y por escrito ante la autoridad superior inmediata de la responsable, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución.

Es importante aclarar que el recurso de revisión se interpone ante la misma Procuraduría Federal del Consumidor existiendo una instancia más de la que podemos hechar mano como lo es el recurso de nulidad, el cual se lleva a cabo ante una autoridad totalmente diferente, es decir ante el Tribunal Fiscal Federal.

En cuanto a la personalidad del promovente, es necesario que cuando el recurso no se interponga a nombre propio, se acredite la personalidad de quien lo promueva, ya que si éste es interpuesto por quien carece de legitimación en consecuencia no surte sus efectos.

6.2.- OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS

Para iniciar, el ofrecimiento de pruebas es el acto procesal característico de la parte y el oferente, en nuestro sistema jurídico las pruebas que se hayan ofrecido se deben relacionar con los hechos de la demanda o con la contestación de la misma, las cuales tienen como fin confirmarla o refutarla.

Anteriormente, no existía plazo para el ofrecimiento de pruebas, éstas debían ofrecerse precisamente en los escritos que fijan la controversia, como sucede hoy en día en los asuntos familiares y, en los casos de interposición de algunos de los recursos antes citados.

Tal como sucede y, lo señala la Ley Federal de Protección al Consumidor, al advertir que en los recursos administrativos pueden ofrecerse toda clase de pruebas, excepto la confesional siempre que tengan relación con los hechos que motivaron la resolución recurrida, y que dichas pruebas deben ofrecerse en el momento en que se interpone el recurso, así como la exhibición de documentos.

Por último, en cuanto al desahogo de las pruebas sólo podemos señalar que cada medio de prueba tiene sus propias reglas y su propia naturaleza para tal efecto, y para el caso de pruebas ofrecidas en materia de recursos, la Ley Federal de Protección al Consumidor señala que otorga un plazo no menor de ocho ni mayor de treinta días hábiles para su desahogo.

6.3.- RESOLUCION DEL RECURSO

La resolución del recurso administrativo, es el momento de evaluación y decisión que de él realiza la autoridad administrativa.

Puede suceder que en la resolución de un recurso se observe que los intereses del particular fueron lesionados por deficiencia de las normas legales aplicables por la vaguedad de las mismas, oscuridad, falta de técnica legislativa, etc., lo cual no impide que el particular continúe agotando los medios de defensa que él considere pertinente.

Por otra parte, concluido el periodo probatorio la autoridad resolverá dentro de los quince días siguientes. Anteriormente se señalaba un término de treinta días para dictar la resolución que procediera.

Es conveniente, señalar los casos en que el recurso se tiene por no interpuesto, siendo entre otros los siguientes:

- a) Cuando se presente fuera de tiempo.
- b) Cuando no se acredite fehacientemente la personalidad con que se actúa y,
- c) Cuando no aparezca suscrito a menos que se firme antes del vencimiento del término para interponerlo.

En virtud de lo anterior, podemos concluir señalando que se tienen por resoluciones definitivas las que no son recurridas dentro del término de quince días, las que se dicten al resolver el recurso o aquellas que lo tengan por no interpuesto.

6.4.- SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

En los párrafos anteriores, ya quedó señalado el efecto que produce la interposición del recurso, siendo éste la suspensión del efecto de la resolución, pero cuando se trate de pago de multas, siempre se deberá garantizar su importe en relación con lo que establece el Código Fiscal Federal ante la oficina exactora correspondiente.

En cuanto a otra clase de resoluciones que no sean multas, la suspensión del acto reclamado sólo se otorga si concurren los siguientes requisitos:

Artículo 98 de la Ley Federal de Protección al Consumidor: (Artículo 141 vigente).

- I.- Que la solicite el recurrente.
- II.- Que el recurso sea procedente.
- III.- Que de otorgarse no implique la continuación o consumación de actos u omisiones que ocasionen infracciones a esta ley, y
- IV.- Que no ocasionen daños o perjuicios a terceros en términos de esta ley, a menos que se garanticen éstos en el monto que fije la autoridad administrativa.

*En la ley anterior existía una quinta fracción que señalaba que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible o difícil reparación en contra del recurrente.

- V.- Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible o difícil reparación en contra del recurrente.

Capítulo 7

Beneficios a la Población
Consumidora7.1.-IMPORTANCIA DE LA CREACION DE LA LEY FEDERAL DE
PROTECCION AL CONSUMIDOR.

La Ley Federal de Protección al Consumidor del 18 de diciembre de 1975, publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 22 de diciembre del mismo año y, vigente a partir del 5 de febrero de 1976, aparece como respuesta a los problemas económicos derivados del desarrollo industrial y con ello, los abusos que trae aparejada la comercialización de productos.

Si bien es cierto que en nuestro país se han creado leyes políticas, pactos, etc., tendientes a abatir la crisis económica por la cual atravesamos, también lo es que la Ley Federal de Protección al Consumidor ha colaborado en gran medida a tales fines, no reduciendo o abatiendo la inflación, entendida ésta como; el aumento general de precios, tanto de los bienes de consumo como de los factores de producción (tierra, trabajo capital) pero sí, estableciendo disposiciones, medidas y con ello el control, para que todo proveedor ya sea de bienes o servicios, se ajuste a los precios o medidas establecidas por los organismos encargados para tal efecto.

En virtud de lo anterior, la población ve en la Procuraduría Federal del Consumidor un mediador para sus problemas, un organismo, en quien puede confiar y acudir para obtener orientación, representación y asesoría, etc..

Como se observó a lo largo de este trabajo, la Ley Federal de Protección al Consumidor, es de reciente creación y en el transcurso de su corta vida, ha sufrido reformas de las cuales unas han sido benéficas y otras no, lo que hace que la ley contenga deficiencias y vicios que son necesarios anular para que tenga la fuerza que realmente una ley debe tener y, que si desde este momento ha sido fructífera para el público consumidor, con ello lo sea aún más.

7.2.-LOGROS ALCANZADOS POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Para indicar algunos de los logros alcanzados por la Procuraduría Federal del Consumidor, es menester señalar algunos de sus fines, de esta manera tenemos que pueden ser a corto y a largo plazo.

En los primeros, se encuentran todas aquellas actividades encaminadas a obtener lo que dicha institución se propone es decir, disminuir los abusos en cuanto a consumo, cumpliendo con las disposiciones que la misma ley del consumidor establece.

Dichas actividades son: el vigilar, inspeccionar (verificar), asesorar, conciliar y emitir una resolución.

Como fines mediatos o a largo plazo, tenemos que la Procuraduría Federal del Consumidor, se propone lograr una sociedad homogénea en cuanto a su economía, un control de la calidad tanto en servicios como en productos, un abatimiento del costo, una solvencia económica y como consecuencia de los fines anteriores el bienestar social.

Al respecto, podemos señalar que algunos de los fines antes enumerados, se han visto consolidados gracias a las funciones y actividades emprendidas por la propia institución, por ejemplo; en estos últimos años se ha logrado erradicar en gran medida las prácticas comerciales nocivas que afectan a la población en el ámbito económico en donde todos somos consumidores.

Para concluir, podemos señalar que también con las medidas adoptadas por la Procuraduría Federal del Consumidor ya sea en cuanto a vigilar y verificar que sus disposiciones se cumplan, ha sido benéfico para la población ya que con este tipo de prácticas se ha logrado mejorar el poder adquisitivo de la población.

7.3.-FUNCIONES ADOPTADAS POR EL INCO PARA EL LOGRO DE SUS FINES

El Instituto Nacional del Consumidor como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio colabora con la Procuraduría Federal del Consumidor, mediante una serie de fines que se ha planteado realizar en beneficio de la población consumidora.

Como fines del INCO, tenemos que se preocupa por informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos, orientar al consumidor en cuanto a su capacidad racional de compra y en cuanto a la existencia de prácticas comerciales publicitarias lesivas a sus intereses, además de inculcar mejores hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar.

Ahora bien, para el logro de sus fines, el Instituto Nacional de Consumidor ha tenido que llevar a cabo una serie de funciones que la misma Ley Federal de Protección al Consumidor le confiere, como son; recopilar, elaborar procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado, realizar programas de difusión mediante los diferentes medios de comunicación sobre los derechos del consumidor, orientar a la industria y comercio en cuanto a las necesidades de los consumidores, apoyar investigaciones en el área del consumo, así como promover y realizar programas educativos encaminados a orientar al consumidor.

Además de promover nuevos y mejores sistemas que faciliten a los consumidores la adquisición de bienes y servicios en mejores condiciones de mercado.

Es importante recordar que hasta antes de la abrogación de la ley Federal de Protección al Consumidor el Instituto Nacional del Consumidor se regía por los lineamientos antes señalados, actualmente sus funciones, así como su patrimonio pasa a formar parte de la PROFECO, desapareciendo, en consecuencia dicho Instituto.

7.4.- MEDIDA EN QUE BENEFICIA AL CONSUMIDOR LAS PRACTICAS DE INSPECCION E IMPOSICION DE SANCIONES

En el capítulo 4 de este mismo trabajo, quedó señalado que el organismo interno de la Procuraduría Federal del Consumidor encargado de realizar las funciones de inspección (llámese actualmente de vigilancia y verificación, artículo 96 de la nueva ley) y vigilancia, es precisamente la Dirección General de Inspección y Vigilancia, quien a través de su personal autorizado trata de llevar a cabo un estricto control de precios, así como de evitar la existencia de prácticas comerciales que dañen al consumidor.

De esta manera, tenemos que gracias a la valiosa labor que realiza el personal adscrito a la Dirección General de Inspección y Vigilancia, se han erradicado si no en su totalidad, si en gran medida, muchas de las prácticas comerciales que lesionan la economía del consumidor.

Para ello, como en todo Estado de Derecho, se hizo necesario el imponer una serie de sanciones para evitar la comisión de infracciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor y disposiciones derivadas de ella, así como para evitar su reincidencia.

Ciertamente, como se ha venido señalando a lo largo de este trabajo, todas las actividades realizadas por la Procuraduría deben ser siempre con apego a derecho, para que de esta manera todos los fines que se ha planteado se consoliden y no se opaque la imagen que mucha gente observa en dicha institución, es decir, como otro camino a seguir en la solución de sus problemas.

CONCLUSIONES

- 1.- La educación, en cuanto a hábitos de consumo, que se imparta a la población consumidora juega un papel muy importante para lograr la solución de gran parte de los problemas de los consumidores.
- 2.- Existe por parte de la población, ausencia de una acción civil colectiva, así como de una organización y conciencia consumista.
- 3.- Es importante concientizar al consumidor haciéndole entender que siendo éste la parte primordial que interviene en el proceso de producción y, desde luego, en el consumo, debe decidir por él mismo lo que va a consumir y no dejar que los productos le sean impuestos.
- 4.- La documentación con la que labora la Dirección General de Inspección y Vigilancia, primordialmente los oficios de comisión y las actas de verificación, deben reunir los requisitos esenciales de legalidad para que la actuación de la Procuraduría Federal del Consumidor sea eficaz y sus resoluciones sean difícilmente impugnadas.
- 5.- La Ley Federal de Protección al Consumidor trata de ser una ley casuística.
- 6.- Con la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor y en relación al procedimiento, lo único que se realizó fue desglosarlo en cuatro diferentes secciones, haciéndolo más largo y, en consecuencia dando pauta para que cualquiera de las partes ya no comparezca o se desista de su acción ante la Procuraduría.
- 7.- En la nueva L.F.P.C. se trata de fortalecer la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedor y consumidor, pero se observa que esto no se logra porque cada vez que se cita alguna medida de apremio o alguna sanción siempre es en perjuicio únicamente del proveedor.
- 8.- En cuanto a la imposición de sanciones, se le da más importancia a la multa, elevando el equivalente aplicable para cada caso en particular, mientras que para proceder a la clausura del establecimiento, que sólo es aplicable para casos graves, se le da oportunidad al presunto infractor de manifestar lo que a su derecho convenga, y no como anteriormente venía sucediendo en las actuaciones de la Procuraduría Federal del Consumidor.

- 9.-La Ley Federal de Protección al Consumidor representa la vanguardia en la lucha contra la inflación y la protección de los intereses de los consumidores. Mas no hay que olvidar que existen en esta ley deficiencias que se tienen que suplir y que no siempre el camino que se sigue es el adecuado.
- 10.-La protección de los consumidores aún no ha cristalizado en nuestro país, debido entre otros factores, a la falta de aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor aunada a la falta de cooperación o intervención ciudadana.
- 11.-Consideramos que el verdadero fin de la creación de una nueva ley de protección al consumidor, es únicamente ajustar dicha legislación a la situación económica y política que se vive en nuestro país.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Acosta, Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 9a. edición. México. 1990.
- 2.- Bazdresch, Luis. Garantías Constitucionales. Ed. Trillas 3a.edición. México 1986.
- 3.- Becerra, Caletti, Rodolfo. La Protección de los Consumidores. Ed. Eca. México. 1989.
- 4.- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed.Porrúa. 6a. edición.México. 1985.
- 5.- Calvo, Nicolau, Enrique. y Vargas. Aguilar, Enrique. Protección al Consumidor. Ed. Themis 2a.edición. México, 1990.
- 6.- Carranca y Trujillo Raúl. Carranca y Rivas Raúl. Código Penal Anotado. Ed. Porrúa.15a edición. México. 1990.
- 7.- Castellanos, Tena, Fernando. Lincamientos Elementales de Derecho Penal. Ed. Porrúa. 21a. edición. México. 1985
- 8.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 94a. edición, México. 1992.
- 9.- De Alba, Alcantara, Ma.Luisa. y Cisneros Hernández Eloisa Tribunal Fiscal de la Federación: Cincuenta Años al Servicio de México. Tomo II y III. México, 1987.
- 10.- Delgadillo, Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Limusa.México 1986.
- 11.- De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa. 3a.edición. México. 1973.
- 12.- Domínguez, Vargas, Sergio. Teoría Económica. Ed. Porrúa 11a. edición. México. 1984.
- 13.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 25a edición. México. 1986.
- 14.- Gómez, Granillo, Moises. Teoría Económica. Ed. Esfinge 5a. edición. México. 1988.